



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Rey Benoît / Mauron Pierre  
**Situation à Clos Fleuri**

2019-CE-124

### I. Question

Depuis de nombreux mois, nous observons par presse interposée les problèmes liés à l'institution Clos Fleuri à Bulle.

Durant de nombreuses années, cette institution n'avait fait parler d'elle que par les bons services assurés et la qualité des soins. Or, depuis 4 à 5 ans, le climat de travail semble fortement dégradé, même si la qualité des soins et de la prise en charge des personnes en situation de handicap demeure assurée.

D'audit en expertise, de médiation en conférence de presse, de gouvernance en déballage public, nous apprenons mois après mois par la presse les étapes de ce bien triste feuilleton, alors que le but semble oublié, à savoir la qualité des soins et de conditions de travail correctes, sous une gouvernance et une direction compétentes.

En mars 2018, en réponse à la question 2018-CE-40 Nicolas Repond / Benoît Rey le Conseil d'Etat rappelait que : « il y a lieu de relever que les différents entre la direction d'une institution et son personnel peuvent être soumis à la Commission arbitrale instituée à cet effet par la CCT INFRI-FOPIS ».

Il semble donc qu'aucune solution n'ait été trouvée. Si les informations données par la FOPIS sont exactes, 86 personnes auraient quitté l'institution en 5 ans, dont 16 suite à un licenciement. Si le dialogue n'est pas restauré entre la fondation et la fédération syndicale, la prochaine étape pourrait être une grève du personnel.

74 personnes ont signé une résolution qui demande la nomination d'un conseil de fondation compétent et la démission du conseil actuel. La direction de Clos Fleuri est également contestée.

Par ailleurs l'association INFRI, dont le directeur de Clos Fleuri est membre du comité, et président de la commission permanente « Habitat, travail et formation INSOS », a également pris position dernièrement pour contester le travail syndical de la FOPIS, sur un ton des plus menaçant.

La Fondation de Clos Fleuri dépendant essentiellement d'argent public, soit environ 10 mio de francs par an, de même que, par analogie, l'association INFRI, il nous paraît essentiel de questionner le Gouvernement sur cette problématique avant que cela ne dégénère, non seulement pour préserver l'argent des contribuables, mais également pour assurer un maintien de la qualité des soins et des conditions de travail correctes, dans cette fondation dépendant de l'argent public.

Nous adressons dès lors les questions suivantes au Conseil d'Etat :

1. La presse a fait état d'une dénonciation de la Fondation Clos Fleuri auprès de l'autorité de surveillance des fondations, soit la DSJ, pour non-respect des statuts. Qu'en est-il ? Où en est cette enquête ? Quand les résultats sont-ils attendus ? Quelles mesures seront prises par l'autorité de surveillance des fondations pour corriger cette situation ?
2. La FOPIS a estimé que certains membres du conseil de fondation étaient incompetents et que ce conseil ne comprenait plus de parents d'enfants ou de personnes prises en charge dans l'institution. Qu'en est-il ? Quelles sont les mesures à prendre pour corriger cet état de fait si ces informations sont exactes ?
3. Dans La Gruyère de samedi 18 mai 2019, François Jaquet indiquait qu'il s'était proposé pour rejoindre le conseil de fondation, mais qu'il avait été sèchement éconduit, car il ne partageait pas les vues du conseil en place. Est-ce que le Conseil d'Etat est informé des nouvelles admissions et des démissions au sein du conseil de fondation de Clos Fleuri ? Est-ce que le Conseil d'Etat exige des compétences spécifiques de la part des personnes voulant siéger dans ce conseil de fondation ?
4. La qualité de soins est-elle toujours assurée au sein de cette fondation avec un tel taux de rotation du personnel ?
5. Quelle garantie de bonne gestion des deniers publics l'Etat peut-il donner aux citoyens lorsqu'une telle proportion de l'effectif a perdu confiance dans les instances dirigeantes de l'institution ?
6. Est-ce que les conditions de travail des collaboratrices et collaborateurs de Clos Fleuri sont correctes et admissibles, respectivement équivalentes à celles pouvant exister au sein de la fonction publique ?
7. Si tel n'est pas le cas, l'Etat ne devrait-il pas aussi exiger des conditions de travail exemplaires de la part d'un employeur bénéficiant quasi-exclusivement d'argent public ? Par exemple en conditionnant l'octroi du budget à un respect strict de ces conditions ?
8. En cas de problème de non-respect des conditions de travail des collaboratrices et collaborateurs de cette institution, ces derniers ont-ils la possibilité de s'en plaindre aux services de l'Etat de Fribourg ?
9. Quelles sont les mesures que le Conseil d'Etat entend prendre pour restaurer le calme dans cette institution, régler les problèmes de gouvernance et de conditions de travail, pour mettre fin à cette escalade qui ne mènera à rien ?
10. Comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il la prise de position de l'association INFRI, dont le directeur de Clos Fleuri est membre du comité, venant critiquer la FOPIS dans la défense de ses membres, alors que l'art. 2 des Statuts indique pourtant que cette association doit veiller aux conditions de travail dans la branche ?
11. Enfin, comment le Conseil d'Etat compte-t-il résoudre cette crise de gouvernance et de droit du travail dans cette institution ?

21 mai 2019

## II. Réponse du Conseil d'Etat

### 1. Dénonciation de la fondation Clos Fleuri auprès de l'autorité de surveillance des fondations

Depuis le début de cette année, l'Autorité de surveillance des fondations (ASF) a été saisie de deux dénonciations concernant la Fondation Clos Fleuri. Toutes deux ont principalement pour objet la gestion du personnel de cette institution. Or, sauf circonstances exceptionnelles, non réalisées en l'occurrence, l'ASF n'a aucune compétence d'intervenir dans la gestion opérationnelle d'une fondation. Cependant, les dénonciateurs allèguent également une violation des statuts (en ce qui concerne la composition du conseil de fondation) et mettent en cause le mode de désignation des membres de cet organe (cooptation), prévu par les statuts, ainsi que la gouvernance de la Fondation. L'examen de ces trois points est bien du ressort de l'ASF. C'est pourquoi, pour déterminer si des mesures de surveillance devaient être prises, l'ASF a ouvert une instruction ; celle-ci sera achevée prochainement.

### 2. Composition du conseil de fondation

Contrairement à l'affirmation de la FOPIS, sur les sept membres que compte actuellement le conseil de fondation, une grande majorité (5 sur 7) y a été élue car il s'agissait de parents de personnes prises en charge ; trois bénéficiaires sont encore en vie et deux autres sont aujourd'hui décédés. Ainsi, le conseil de fondation est composé conformément à l'article 6 des statuts.

### 3. Nouvelles admissions au Conseil de fondation

Les fondations sont des personnes morales qui sont régies par le Code civil. La Fondation Clos Fleuri est ainsi une entité de droit privé largement autonome dans la détermination de son organisation. Il n'appartient pas au Conseil d'Etat d'exiger des compétences spécifiques de la part des personnes voulant siéger dans un conseil de fondation, qui au demeurant, peut aussi poursuivre d'autres buts que celui d'exploiter une institution spécialisée. La réserve en faveur du droit public prévue à l'article 59 du Code civil ne concerne que les corporations ou les établissements soumis à la Confédération ou à un canton.

A l'instar de l'immense majorité des fondations en Suisse, les membres du conseil de fondation sont choisis par cooptation. Certes, ce mode de désignation peut prêter flan à la critique, mais il est inhérent à la forme juridique de fondation, pour laquelle la loi ne prévoit que deux organes nécessaires : le conseil de fondation et l'organe de révision. De ce fait, la fondation ne dispose pas d'un organe électif, tel que l'assemblée générale d'une association.

Le conseil de fondation a informé la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) que Monsieur Patrice Zurich, ancien chef du Service de la santé publique, avait rejoint ce printemps le conseil de fondation.

Par ailleurs, dans le cadre du mandat financé par la DSAS pour accompagner la mise en œuvre des recommandations de l'analyse de la gestion de l'institution, un travail est également effectué sur la gouvernance.

#### *4. Garantie des soins au sein de l'institution*

La qualité de l'accompagnement des personnes en situation de handicap au sein de l'institution Clos Fleuri et les compétences du personnel ont été expressément relevées dans l'analyse mandatée par la DSAS au début de l'année 2018.

#### *5. Garantie de bonne gestion des deniers publics*

La qualité du travail fourni par les collaborateurs et collaboratrices n'est pas remise en doute par l'analyse mentionnée ci-dessus, celle-ci démontrant que la très grande majorité des utilisateurs et utilisatrices sont satisfaits, voire très satisfaits des prestations de l'institution. Quant à l'utilisation des subventions des pouvoirs publics, elle fait l'objet d'un contrôle annuel par l'intermédiaire du Service de la prévoyance sociale. Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de mettre en doute la qualité de la gestion des deniers publics au sein de l'institution.

#### *6. Conditions de travail des collaboratrices et collaborateurs de Clos Fleuri*

Les conditions de travail du personnel des institutions spécialisées sont régies par la Convention collective de travail INFRI-FOPIS (CTT). La CTT a pour objet de « fixer les conditions de travail du personnel travaillant au sein des institutions membres d'INFRI ». Les normes de la CCT se fondent en grande partie sur celles en vigueur pour le personnel de l'Etat. Elles prévoient en outre une commission arbitrale qui est notamment chargée de « [...] concilier les différends qui lui sont soumis et qui surgissent entre les parties au contrat individuel de travail. A son article 38, la CCT précise que « Les parties au contrat individuel de travail [...] tentent de régler entre elles leurs différends avant de les soumettre à la commission arbitrale ». En outre, INFRI a mis sur pied au début de l'année 2019 le « Pôle confiance INFRI », constitué d'un groupe de personnes mises à disposition des employé-e-s qui se sentent victimes de harcèlement, de discrimination ou de conflits. Ces personnes peuvent, sous le sceau de la confidentialité, directement s'adresser aux personnes de confiance qui œuvrent au sein de ce pôle. <https://www.infri.ch/infri/index.php/fr/pole-confiance>

#### *7. Exigences relatives aux conditions de travail au sein des institutions*

Les pouvoirs publics n'ont pas pour mission de régler les conflits de travail qui peuvent surgir au sein des institutions qu'ils subventionnent. Le rôle de l'Etat se limite à intervenir lorsque des conflits sont susceptibles de porter atteinte à la qualité de la prise en charge au sein des institutions. C'est ce qu'a fait la DSAS au début de l'année 2018 en exigeant une analyse de la gestion de l'institution pour exclure ce risque. Or, comme indiqué au point 1.5, la qualité de la prise en charge n'a pas été mise en cause, ni par le personnel de l'institution, ni par les personnes en situation de handicap ou leurs familles.

#### *8. Possibilité de plaintes des collaborateurs et collaboratrices d'une institution auprès des Services de l'Etat*

Les services de l'Etat ne sont pas les destinataires d'éventuelles plaintes liées au non-respect des clauses d'un contrat de travail ou des règles de la CCT. Comme indiqué sous le point 1.6, il existe des instances spécifiques en charge de recevoir les doléances des employé-e-s travaillant dans les institutions spécialisées.

### *9. Mesures envisagées par le Conseil d'Etat*

A la fin de l'année 2017, la DSAS a reçu une délégation du personnel ainsi qu'une délégation de familles de personnes en situation de handicap vivant ou travaillant à Clos Fleuri, et a pris connaissance de leurs doléances. Pour exclure tout risque d'atteinte à la qualité des prestations de l'institution, elle a ordonné, en l'absence de réaction du conseil de fondation, une analyse de la gestion de l'institution au début de l'année 2018. Celle-ci a abouti à une série de recommandations, notamment en lien avec le management de l'institution. Pour accompagner la mise en œuvre de ces recommandations, la DSAS a accepté de financer une entreprise de consulting choisie par le conseil de fondation, non sans avoir vérifié auparavant que le mandat de cette entreprise garantissait une démarche participative du personnel. Même si des tensions, des malentendus voire certains comportements remettent ça et là la démarche en péril, force est de constater que les travaux de mise en œuvre des recommandations de l'analyse avancent. A l'heure actuelle, ces travaux se concentrent sur la révision des statuts et sur la bonne gouvernance de la fondation. En outre, une commission du personnel a été instituée et le dialogue entre les parties (personnel, direction, conseil de fondation) a repris. La DSAS suit les travaux régulièrement pour s'assurer que le processus demeure en bonne voie.

### *10. Appréciation de la prise de position d'Infri*

### *11. Solutions envisagées pour régler la crise et les problèmes de gouvernance*

Les interventions d'INFRI et de la FOPIS n'ont pas toujours contribué à la sérénité des débats. Le Conseil d'Etat estime important que les améliorations prévues dans l'analyse de 2018 puissent être effectivement mises en œuvre, dans les meilleurs délais et dans de bonnes conditions. Pour cela, le dialogue entre les parties doit impérativement être maintenu et l'entreprise de consulting doit pouvoir travailler avec les partenaires du processus dans un climat aussi apaisé que possible, dans le souci des besoins et attentes des collaboratrices et collaborateurs. Par l'intermédiaire de la DSAS, l'Etat veillera à ce que cela soit le cas.

*4 juillet 2019*