



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 188-2024
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☒
N° d'affaire : 2024.RRGR.263

Déposée le : 02.09.2024

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Riesen (La Neuveville, PS) (porte-parole)
Gasser (Ostermundigen, PVL)
Bühler (Romont BE, Le Centre)
de Meuron (Thun, Les VERT-E-S)
Leuenberger (Uettligen, PEV)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Oui 05.09.2024

N° d'ACE : 1106/2024 du 6 novembre 2024
Direction : Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption sous forme de postulat**

Il faut suffisamment de places d'hébergement sécurisées et de solutions de relais pour les femmes touchées par la violence et leurs enfants

Le Conseil-exécutif est chargé de ce qui suit :

1. augmenter le nombre de lieux sûrs banalisés pour les femmes victimes de violence ainsi que leurs enfants dans le canton de Berne afin de répondre à la demande ;
2. mettre en place des solutions de relais, autrement dit un logement, lorsque les personnes concernées quittent le foyer où elles ont été accueillies ;
3. prendre en compte les besoins des personnes constituant des cas spécifiques, telles que les mineures victimes de violence domestique nécessitant un hébergement d'urgence dans une autre structure ;
4. abonder les fonds permettant de financer des consultations mobiles pour les femmes et les enfants victimes de violence afin de mieux répondre aux besoins.

Développement :

L'organisation faîtière des maisons d'accueil pour les femmes victimes de violence (DAO) tire la sonnette d'alarme. Dans son communiqué du 27 juin 2024, la DAO écrit que la demande augmente et que les maisons d'accueil pour femmes sont saturées. Le nombre moyen de places d'hébergement en Suisse est bien inférieur au seuil d'une place pour 10 000 habitantes et habi-

tants, recommandé par la Convention d'Istanbul. Dans le canton de Berne, la situation est critique de sorte que des personnes sont hébergées en dehors du canton, pour autant qu'il y ait des places disponibles. Le canton de Berne ne dispose que de 19 places en maisons d'accueil pour femmes. Il suffit de se pencher sur les statistiques pour en voir les conséquences : coûts supplémentaires considérables pour le canton, car il faut trouver des places en dehors du canton pour les personnes concernées. Une autre solution consiste à les héberger temporairement à l'hôtel, où elles sont privées d'assistance et de conseil adéquats et où leur sécurité n'est pas assurée. Selon le rapport de la permanence téléphonique des maisons d'accueil pour femmes AppElle!, en 2023, le nombre de femmes qu'il a fallu héberger à l'hôtel (dans le canton de Berne) s'est élevé à 118. Vingt-cinq noyaux familiaux ont été placés hors du canton parce que les maisons d'accueil pour femmes du canton de Berne ne disposaient d'aucune place.

En 2023, le taux d'occupation moyen des maisons d'accueil pour femmes dans le canton de Berne était de 88 %. Or, la CDAS recommande que ce taux moyen ne dépasse pas 75 % par an, afin que ces maisons d'accueil pour femmes puissent assumer leur mission d'intervention quand il y a urgence.

Conformément à la stratégie cantonale d'aide aux victimes 2023-2033, le Conseil-exécutif vise une offre orientée vers les besoins. Dans le cadre du débat sur cette stratégie, deux propositions de renvoi partiel ont été adoptées (CSoc et majorité CSoc - Eigenmann, 2 et 5), dans lesquelles le Conseil-exécutif était chargé d'une part de montrer comment mettre en œuvre une protection des victimes qui soit adaptée aux besoins et à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, et d'autre part de poursuivre une collaboration avec d'autres cantons afin de mettre à disposition, dans des locaux séparés présentant une structure adaptée au groupe cible, les places d'accueil nécessaires pour jeunes filles et jeunes femmes.

En l'absence de visibilité concernant la mise en place de la nouvelle stratégie d'aide aux victimes, il n'est pas possible d'activer les leviers pourtant importants, à savoir une offre orientée vers les besoins et des places sûres pour jeunes filles et jeunes femmes.

L'offre de solutions de transition après un séjour en maison d'accueil n'est pas suffisante non plus. Il existe toutefois des projets dans le canton de Berne qui proposent des solutions adéquates (logement et accompagnement). Si l'on disposait d'un financement inscrit dans la durée, la pérennisation de projets de ce genre pourrait être assurée. Cependant, il ne faut pas que le financement de solutions de relais se fasse (en piochant dans le budget affecté à l'aide aux victimes) aux dépens des places en maison d'accueil pour femmes. L'idée maîtresse est d'offrir aussi longtemps que nécessaire une protection aux personnes concernées en maison d'accueil, afin de laisser advenir une stabilisation psychosociale et d'élaborer des perspectives d'avenir avec comme objectif final d'éviter que les personnes concernées ne retournent auprès de leur partenaire violent après l'avoir quitté.

Le nombre de places sûres pour les personnes concernées dans le canton de Berne et dans l'ensemble de la Suisse est à l'heure actuelle insuffisant pour répondre à la demande, et les solutions alternatives entraînent des coûts supplémentaires ou sont dépourvues de l'encadrement nécessaire. Étant donné qu'il n'existe aucune visibilité concernant l'adoption par le Grand Conseil de la stratégie d'aide aux victimes revue et corrigée et qu'il ne fait aucun doute en l'état actuel des choses que les besoins dépassent largement l'offre, il est important de ne pas musarder et que le canton prenne des mesures dans un avenir proche.

Motivation de l'urgence : il faut agir car le canton de Berne manque cruellement de places en maison d'accueil pour femmes !

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif, puisque sa réalisation relève des compétences du Conseil-exécutif à exécuter les actes législatifs, à statuer sur les recours et à remplir les tâches qui lui incombent (art. 1, al. 1 LiLAVI ainsi que art. 72, al. 1 et art. 73, al. 1 LPASoc). Il s'agit d'une motion ayant valeur de directive, pour laquelle le Conseil-exécutif dispose donc d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités d'accomplissement du mandat. Il appartient au Conseil-exécutif de décider en dernier ressort.

Avec la stratégie cantonale d'aide aux victimes, qui reprend certains éléments de la Convention d'Istanbul¹, le Conseil-exécutif tend vers une protection des victimes adaptée aux besoins. Lors de la session de printemps 2023, le Grand Conseil a partiellement rejeté le rapport général correspondant (Stratégie cantonale d'aide aux victimes 2023-2033 du 23 novembre 2022). Après la publication du rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul, le Conseil-exécutif a ordonné la poursuite des éléments de la convention évoqués (ACE 256/2024, en allemand). En tant que Direction faîtière, la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a repris la révision de la stratégie d'aide aux victimes à l'été 2024. Les sujets abordés aux points 1 à 4 en font partie. L'affaire doit être soumise au Grand Conseil pour information en 2026.

- 1. Le Conseil-exécutif est chargé d'augmenter le nombre de lieux sûrs banalisés pour les femmes victimes de violence ainsi que leurs enfants dans le canton de Berne afin de répondre à la demande.*

Le Conseil-exécutif souligne que, jusqu'à présent, dans le canton de Berne, toutes les personnes qui ont demandé de l'aide en vertu de la loi sur l'aide aux victimes l'ont obtenue.

Le fort taux d'occupation des maisons d'accueil pour femmes dans le canton de Berne évoqué par les motionnaires a oscillé ces dernières années entre 79 % et 90 %². En raison de la taille de ses maisons d'accueil, le canton considère comme acceptable une occupation supérieure aux 75 % recommandés par la CDAS³. Mais le taux d'occupation ne doit pas être considéré de manière isolée : en effet, il est influencé par de nombreux facteurs, qui ne renvoient pas nécessairement à une pénurie générale de places. Une forte occupation supposée peut notamment être due à des structures peu efficaces ou de trop petite taille, à la non-exploitation de synergies, à des incitations négatives en matière de financement ou à des séjours de longue durée dans les maisons d'accueil. Par ailleurs, des statistiques d'occupation réalisées par le cabinet d'audit Ernst & Young (EY) sur mandat de la DSSI montrent que le nombre de femmes en quête de protection dans le canton de Berne a baissé ces dernières années, tandis que le nombre moyen de nuits d'hébergement a augmenté. Le rapport annuel 2023 de la Fédération Solidarité femmes de Suisse et du Liechtenstein (DAO) vient corroborer cette dernière tendance.

Les hébergements en dehors du canton et dans des hôtels évoqués par les motionnaires ne sont pas uniquement dus à une pénurie de places. On y recourt surtout pour des raisons de sé-

¹ Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (Convention d'Istanbul) du 11 mai 2011 (RS 0.311.35)

² Voir Stratégie cantonale d'aide aux victimes 2023-2033 du 23 novembre 2022 (partiellement rejetée par le GC), p. 10 : 2019 (82 %), 2020 (79 %), 2021 (82 %). L'occupation moyenne des maisons d'accueil pour femmes était de 90 % en 2022 et de 88 % en 2023 (méthode de calcul : rapport entre le nombre de nuits possibles par an dans les trois maisons d'accueil et le nombre de nuits effectives).

³ Voir Stratégie cantonale d'aide aux victimes 2023-2033 du 23 novembre 2022 (partiellement rejetée par le GC), p. 10

curité. Selon le degré de danger (pour la femme concernée directement ou pour d'autres personnes⁴), un placement dans un autre environnement ou dans un lieu éloigné géographiquement peut en effet se révéler judicieux. Une prise en charge adéquate et des offres de conseil peuvent être assurées quel que soit le type d'hébergement.

Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires selon lequel un nombre suffisant de places doit être garanti. La stratégie d'aide aux victimes partiellement rejetée prévoit une mesure en ce sens. Du point de vue du Conseil-exécutif, il n'est pas pertinent de créer davantage de places – comme demandé dans la motion – sans avoir réglé les problèmes mentionnés plus haut. Il convient de relever ces défis avant toute nouvelle évaluation des besoins. Conformément à l'article 23 de la Convention d'Istanbul et de la mesure qu'il a adoptée à ce sujet (ACE 611/2021, en allemand), le Conseil-exécutif mise sur une offre axée sur la demande, et non sur le chiffre d'une place pour 10 000 habitants, lequel ne provient pas directement de la convention mais figure dans le rapport explicatif la concernant et a seulement valeur de recommandation. Une éventuelle augmentation du nombre de places doit reposer sur des besoins concrètement avérés. Cette mesure entraînerait des changements structurels pour les maisons d'accueil, car la création de petits sites supplémentaires n'est pas envisageable pour des raisons de coûts et d'efficience.

En résumé, le Conseil-exécutif considère que la couverture actuelle des besoins en places sécurisées pour les femmes victimes de violence est acceptable. Dans le cadre de la révision de la stratégie d'aide aux victimes, il mettra surtout l'accent sur les facteurs contribuant à une forte occupation, mentionnés plus haut. Toutefois, il tiendra compte de la situation globale afin de continuer à garantir une offre suffisante.

Pour toutes les raisons exposées précédemment, le Conseil-exécutif propose d'adopter ce point sous forme de postulat.

2. Le Conseil-exécutif est chargé de mettre en place des solutions de relais, autrement dit un logement, lorsque les personnes concernées quittent le foyer où elles ont été accueillies.

Les maisons d'accueil offrent protection aux femmes et aux enfants en grand danger. Lorsque la menace est passée et qu'il n'y a plus de lien de causalité avec l'infraction, l'aide aux victimes n'est plus compétente et une solution de relais est nécessaire pour permettre la transition vers une vie autonome et stable. Bien que des solutions de relais aient toujours été trouvées jusqu'à présent, le Conseil-exécutif estime que la situation doit être optimisée. Les améliorations qui seront apportées dans ce domaine devraient avoir des conséquences directes sur le taux d'occupation des maisons d'accueil, car la pénurie temporaire de places est aussi due à des séjours dépassant parfois la durée requise. La Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) constatent elles aussi que les femmes (avec leurs enfants) restent souvent dans les maisons d'accueil plus longtemps que ne le nécessite l'intervention de crise à proprement parler⁵.

Dans le cadre de la révision de la stratégie d'aide aux victimes, la DSSI s'emploie, en tant que Direction compétente, à définir la nécessité d'agir. Dans ce contexte, elle tiendra compte des évaluations statistiques de la DAO concernant les solutions de relais. Il ressort ainsi du rapport annuel 2023 de l'organisation faîtière que 14 % des femmes ayant séjourné en maison d'accueil en Suisse sont retournées auprès de leur partenaire, 32 % ont décidé de vivre seules et 27 % ont opté pour une solution intermédiaire.

⁴ Il est question de la mise en danger d'autres femmes hébergées dans la maison d'accueil, par exemple en cas de non-respect des directives de sécurité (utilisation de son propre téléphone mobile, publications sur les réseaux sociaux, etc.).

⁵ Aide aux victimes et aide sociale. Comparaison des prestations et conseils d'application pour certains domaines limitrophes. Document de base de la Conférence suisse des offices de liaison de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (CSOL-LAVI) et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Berne, 18 septembre 2018 (p. 28).

En général, si une femme est hébergée dans une maison d'accueil, c'est qu'elle connaît une situation difficile sur le plan social (fort besoin de prise en charge, pas de logement ni de travail, ressources manquantes, intégration précaire, etc.). Il importe donc d'impliquer davantage et à un stade précoce les services sociaux dans la recherche de solutions de relais. La DSSI étudie des mesures en ce sens et envisage actuellement d'autres options en matière de solutions de relais. En 2020 déjà, le Conseil-exécutif a décidé de modifier l'ordonnance cantonale sur l'aide aux victimes d'infractions (ACE 786/2020), portant le nombre maximal de nuits d'hébergement d'urgence dans le cadre de l'aide immédiate de 21 à 35, selon les recommandations de la CSOL-LAVI, notamment pour consacrer plus de ressources et de temps à la stabilisation et au rétablissement des victimes et pour mettre en place des solutions de relais pérennes.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter ce point sous forme de postulat.

3. Le Conseil-exécutif est chargé de prendre en compte les besoins des personnes constituant des cas spécifiques, telles que les mineures victimes de violence domestique nécessitant un hébergement d'urgence dans une autre structure.

La stratégie d'aide aux victimes partiellement rejetée prévoit la création de quatre places supplémentaires pour jeunes filles et adolescentes. Des moyens financiers de 1,5 million de francs ont été mis à disposition à cet effet. Le Conseil-exécutif mise sur des hébergements qui doivent être intégrés dans une institution existante – en veillant aux spécificités de la prise en charge des mineures. Cette solution permet d'exploiter les synergies entre les places pour adultes et celles pour mineures au sein d'une même maison d'accueil et d'accroître la flexibilité lors des pics d'occupation. Un refuge distinct pour jeunes filles, disposant d'un faible nombre de places (quatre), ne permet pas de couvrir les coûts. Les autres cantons suivent le même principe et renoncent à des institutions séparées, sauf le canton de Zurich, qui dispose d'une maison d'accueil pour jeunes filles comptant 7 places.

Le canton de Berne a pris contact avec différents cantons pour faire le point sur d'éventuelles formes de collaboration. Les retours montrent que les besoins sont faibles. Seul le canton de Vaud s'est dit prêt à aborder le sujet une nouvelle fois (la dernière discussion remontant à 2018) dans le cadre d'une séance de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS).

La DSSI se penchera sur la création de places spécifiques aux jeunes filles dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie d'aide aux victimes. Le Conseil-exécutif propose d'adopter ce point sous forme de postulat.

4. Le Conseil-exécutif est chargé d'abonder les fonds permettant de financer des consultations mobiles pour les femmes et les enfants victimes de violence afin de mieux répondre aux besoins.

La fourniture de prestations dans le domaine du conseil ambulatoire s'appuie sur des besoins avérés et des coûts connus. Dans la planification financière de 2017, le canton de Berne a notamment augmenté en conséquence le budget consacré aux offres de conseil ambulatoires pour l'année 2018 et les suivantes. Or, comme ce budget n'est pas épuisé depuis 2019, le Conseil-exécutif ne dispose pas d'éléments indiquant que les besoins dans ce domaine ne seraient pas couverts. Il est néanmoins disposé à revoir les besoins financiers dans ce domaine. L'optimisation structurelle prévue devrait en outre permettre d'allouer les moyens financiers de manière plus ciblée.

Par conséquent, le Conseil-exécutif propose d'adopter ce point sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil