



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 260-2023
Type d'intervention : Interpellation
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2023.RRGR.350

Déposée le : 06.12.2023

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Ammann (Bern, LG) (porte-parole)
Dubler (Bern, Les VERT-E-S)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée : Non

N° d'ACE : 582/2024 du 5 juin 2024
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
Classification : Non classifié

Aide à l'enfance et à la jeunesse : manquons-nous de places d'accueil (adaptées) ?

Un reportage de la SRF a mis en évidence une problématique connue depuis longtemps : celle du manque de places d'accueil appropriées pour les enfants ainsi que les adolescentes et adolescents en milieu institutionnel. Avant de tirer des conclusions hâtives, il convient de poser le débat de manière objective et d'obtenir davantage d'informations sur la situation actuelle dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quel est le nombre de personnes mineures pour lesquelles une place dans une institution a été sollicitée en 2022/2023 et pour lesquelles aucune place n'a pu être trouvée, ce qui a contraint à maintenir ces personnes dans leur milieu d'origine malgré une évaluation professionnelle non favorable à ce maintien ?
2. Quel est le nombre de personnes qui ont été placées dans une prison pour jeunes en 2022/2023 sans avoir fait l'objet d'un jugement pénal ? Quel était le nombre de jeunes de moins de 16 ans ?
3. Dans combien de cas les placements en prison ont-ils duré plus de cinq jours (en faisant la distinction entre les moins de 16 ans et les plus de 16 ans) ? Quel a été le placement le plus long (en faisant la distinction entre les moins de 16 ans et les plus de 16 ans) ? Quels ont été les chiffres en moyenne (en faisant la distinction entre les moins de 16 ans et les plus de 16 ans) ?
4. Combien de personnes mineures ont-elles été placées en 2022/2023 dans une prison pour jeunes ou dans un établissement fermé (sans unité psychiatrique fermée) alors qu'elles auraient nécessité un séjour psychiatrique stationnaire au vu de l'appréciation des spécialistes ?

5. Combien de personnes mineures ont-elles été placées en 2022/2023 dans une institution pédagogique ouverte alors que, selon l'appréciation des spécialistes, elles auraient dû être hospitalisées en psychiatrie ?
6. Existe-t-il des tables rondes (intercantonales) où les spécialistes des offres concernées se réunissent pour identifier les lacunes, planifier les offres et encourager les échanges professionnels ?
7. Quelles sont les mesures nécessaires connues du canton à ce jour ?
8. Compte tenu de la situation tendue, notamment du fait du manque de places (appropriées) et du manque de personnel qualifié, le canton prévoit-il de prendre des mesures dans le domaine de l'aide stationnaire à l'enfance et à la jeunesse ?
9. Combien de places supplémentaires faudrait-il créer pour garantir les placements (d'urgence) ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. *Quel est le nombre de personnes mineures pour lesquelles une place dans une institution a été sollicitée en 2022/2023 et pour lesquelles aucune place n'a pu être trouvée, ce qui a contraint à maintenir ces personnes dans leur milieu d'origine malgré une évaluation professionnelle non favorable à ce maintien ?*

Les services cantonaux compétents ne disposent pas de données à ce sujet. Toutefois, aussi bien l'Office des mineurs (OM) que l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) connaissent des cas pour lesquels il est ou a été extrêmement difficile de trouver une solution (de suivi) adéquate. L'APEA estime qu'il s'agit d'environ 20 cas par an dans le canton de Berne. L'hôpital universitaire de psychiatrie et psychothérapie de l'enfant et de l'adolescent fait lui aussi état de difficultés lors de la recherche de solutions adaptées de réinsertion des patientes et des patients. Il arrive régulièrement que les sorties s'en trouvent retardées dans une mesure importante.

2. *Quel est le nombre de personnes qui ont été placées dans une prison pour jeunes en 2022/2023 sans avoir fait l'objet d'un jugement pénal ? Quel était le nombre de jeunes de moins de 16 ans ?*
3. *Dans combien de cas les placements en prison ont-ils duré plus de cinq jours (en faisant la distinction entre les moins de 16 ans et les plus de 16 ans) ? Quel a été le placement le plus long (en faisant la distinction entre les moins de 16 ans et les plus de 16 ans) ? Quels ont été les chiffres en moyenne (en faisant la distinction entre les moins de 16 ans et les plus de 16 ans) ?*

Le placement de jeunes personnes mineures faisant l'objet d'une mesure de droit civil dans une prison régionale, comme par exemple dans la section pour mineurs de la prison régionale de Thoune, est certes autorisé par la loi de manière exceptionnelle, mais ne doit avoir lieu qu'en cas d'extrême urgence (ultima ratio) et pour la période la plus courte possible. Les services concernés du canton sont d'accord sur ce point et la pratique en matière de placement a été redéfinie. Les chiffres de 2022 et 2023 montrent que de tels placements à la prison régionale de Thoune ont diminué (voir infra). En outre, l'Office de l'exécution judiciaire fait preuve d'une grande retenue lorsque d'autres cantons demandent à pouvoir placer des jeunes détenues et détenus en raison d'une mesure de droit civil.

Le critère « sans avoir fait l'objet d'un jugement pénal » manque de précision, car il ne comprend ni la garde à vue, ni la détention avant jugement, qui concerne aussi les jeunes

placées et placés en vertu du droit pénal. La présente réponse se fonde donc sur les placements faisant suite au prononcé d'une mesure de droit civil. C'est l'APEA qui décide pour les jeunes de la privation de liberté, relevant du droit civil, sur la base des dispositions du Code civil suisse (CC)¹ et des prescriptions cantonales (dans le canton de Berne : loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte, LPEA)². Bien que le canton de Berne ne compte aucun établissement pénitentiaire pour mineurs, la prison régionale de Thoun dispose d'une section spécialisée pour les détenues et détenus mineurs dotée d'un modèle d'encadrement socio-pédagogique.

Les tableaux suivants présentent, d'une part, les placements relevant du droit civil de toutes les jeunes personnes³ résidant dans la section pour mineurs de la prison régionale de Thoun. Ils indiquent, d'autre part, dans la colonne « Autres UA bernoises » (UA = unité administrative) les cas des jeunes âgées et âgés de 16 à 19 ans qui sont placés pour 24 heures au plus dans un autre établissement pénitentiaire régional (Berne, Berthoud, Bienne, Station d'observation) avant d'être libérés ou transférés à la prison régionale de Thoun, ce que confirment bien les tableaux 1 et 2.

2022	Prison régionale de Thoun			Autres UA bernoises			Total		
	Moins de 16 ans	Plus de 16 ans	Total intermédiaire	Moins de 16 ans	Plus de 16 ans	Total intermédiaire	Moins de 16 ans	Plus de 16 ans	Total
Nombre de jeunes	5	11	16	4	5	9	9	16	25
...de sexe féminin	2	8	10	3	4	7	5	12	17
...de sexe masculin	3	3	6	1	1	2	4	4	8
Nombre de séjours de plus de cinq jours	4	11	15	0	0	0	4	11	15
Séjour le plus long en jours	16	41	-	1	1	-	16	41	-
Total des jours de placement	59	106	165	4	5	9	63	111	174
Moyenne des jours de placement	11,8	9,6	10,3	1,0	1,0	1,0	7,0	6,9	7,0
Médiane	15	10	10	1	1	1	2	7,5	7

Tableau 1

2023	Prison régionale de Thoun			Autres UA bernoises			Total		
	Moins de 16 ans	Plus de 16 ans	Total intermédiaire	Moins de 16 ans	Plus de 16 ans	Total intermédiaire	Moins de 16 ans	Plus de 16 ans	Total
Nombre de jeunes	1	5	6	0	2	2	1	7	8
...de sexe féminin	0	1	1	0	1	1	0	2	2
...de sexe masculin	1	4	5	0	1	1	1	5	6
Nombre de séjours de plus de cinq jours	0	5	5	0	0	0	0	5	5
Séjour le plus long en jours	4	164	-	0	1	-	4	164	-
Total des jours de placement	4	225	229	0	2	2	4	227	231
Moyenne des jours de placement	4,0	45,0	38,2	0,0	1,0	1,0	4,0	32,4	28,9
Médiane	4	11	9,5	0	1	1	4	8	6

Tableau 2

¹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RR 210)

² Loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (RSB 213.316)

³ Il s'agit aussi bien de jeunes dont le domicile se situe dans le canton de Berne que de jeunes d'autres cantons, dont le placement a été effectué dans le canton de Berne.

En 2022, 25 jeunes personnes, dont neuf étaient âgées de moins de 16 ans, ont été placées dans des prisons du canton de Berne à la suite de mesures de droit civil. L'année suivante, elles étaient au nombre de huit, dont une avait moins de 16 ans.

En ce qui concerne la durée de ces placements, en 2022, quatre personnes âgées de moins de 16 ans ainsi que onze de plus de 16 ans ont séjourné plus de cinq jours en prison. La médiane se situait à 2 (moins de 16 ans) et à 7,5 (plus de 16 ans). Le séjour le plus long a duré respectivement 16 (moins de 16 ans) et 41 (plus de 16 ans) jours.

Aucune ou aucun jeune de moins de 16 ans placé en vertu du droit civil n'a séjourné plus de cinq jours dans un tel établissement en 2023. Dans ce groupe d'âge, le séjour le plus long a été de quatre jours, ce qui correspond à la médiane. Pour les plus de 16 ans, cinq jeunes ont passé plus de cinq jours dans une institution de ce type, la médiane se situant à 8, le séjour le plus long ayant été de 164 jours.

Il convient de constater qu'en 2023, une jeune personne (plus de 16 ans) a effectué un séjour d'une durée supérieure à la moyenne (164 jours) à la prison régionale de Thoune. La médiane de 11 pour les placements à Thoune relativise un peu cette distorsion des valeurs. Sans ce cas particulier, la moyenne des jours de placement dans cette prison régionale aurait été de 13 pour les plus de 16 ans et la médiane se serait située à 8.

4. *Combien de personnes mineures ont-elles été placées en 2022/2023 dans une prison pour jeunes ou dans un établissement fermé (sans unité psychiatrique fermée) alors qu'elles auraient nécessité un séjour psychiatrique stationnaire au vu de l'appréciation des spécialistes ?*
5. *Combien de personnes mineures ont-elles été placées en 2022/2023 dans une institution pédagogique ouverte alors que, selon l'appréciation des spécialistes, elles auraient dû être hospitalisées en psychiatrie ?*

Il n'existe pas de données sur le nombre de personnes concernées par ces deux questions, car les données ne sont pas collectées de cette manière.

Les enfants et les jeunes qui ont besoin d'aide se voient en principe toujours proposer un traitement si une hospitalisation est nécessaire. Dans l'offre de soins ordinaires, un séjour de type résidentiel comporte toutefois toujours un délai d'attente. Depuis 2019, le délai pour un tel traitement à l'hôpital universitaire de psychiatrie et psychothérapie de l'enfant et de l'adolescent (SPU) a nettement augmenté. Depuis l'automne 2023, grâce à l'extension d'offres spécialisées telles que AT_HOME (équivalant à un traitement en milieu hospitalier) et au centre de prévention du suicide, une légère diminution du délai d'attente est constatée. Celui-ci reste cependant de plusieurs mois pour les cas aigus.

Il existe une exception, celle des urgences psychiatriques pédiatriques qui sont immédiatement prises en charge par le centre d'urgence de l'hôpital universitaire de psychiatrie et psychothérapie de l'enfant et de l'adolescent des SPU. Il s'agit de l'unique section fermée des SPU destinée aux enfants et aux jeunes. Hors de celle-ci, un traitement ordinaire en institution repose toujours sur le consentement. En l'absence de ce dernier, les SPU ne peuvent pas traiter les patientes et les patients, quelle que soit l'occupation et malgré l'existence d'une offre. Les enfants et les jeunes restent alors dans une institution pédagogique (fermée) ou dans leur famille, alors même qu'une évaluation psychiatrique atteste la nécessité d'un traitement. Selon les estimations des SPU, les cas en question sont de l'ordre de quelques dizaines par an (environ 20 à 40 personnes). La plupart du temps, il s'agit de personnes répondant au comportement dit de « porte tournante », qui se présentent à plusieurs reprises au centre dans le cadre d'un traitement d'urgence.

6. *Existe-t-il des tables rondes (intercantonales) où les spécialistes des offres concernées se réunissent pour identifier les lacunes, planifier les offres et encourager les échanges professionnels ?*

Deux fois par an, les responsables des institutions d'exécution des mesures pour les mineurs des cantons alémaniques se rencontrent lors d'une séance qui leur permet de discuter des défis liés aux jeunes personnes placées en vertu du droit civil. En janvier 2024, une réunion a en outre été organisée avec des représentantes et représentants du Directoire des APEA du canton de Berne, du Foyer d'éducation Lory, de la Fondation Viktoria et de la prison régionale de Thoun sur le thème du placement de jeunes faisant l'objet d'une mesure de droit civil dans cette prison.

En ce qui concerne l'aide à l'enfance et à la jeunesse, il n'existe pas, au sens strict, de coordination des offres entre les cantons. Dans certains domaines, comme celui des places en milieu fermé destinées aux adolescentes, c'est l'Office fédéral de la justice qui assume un rôle de coordination.

Il existe par ailleurs deux autres structures d'échanges intercantonales. Par rapport aux questions posées dans la présente intervention, il y a lieu de mentionner la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ainsi que la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA). Elles ont publié conjointement en 2020 les Recommandations relatives au placement extra-familial qui offrent aux cantons et aux prestataires des informations importantes. Le canton de Berne s'est d'ailleurs activement impliqué dans leur élaboration.

De plus, les représentantes et représentants de la Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) se retrouvent régulièrement pour procéder notamment à un échange d'informations au sujet des nouvelles offres, des révisions, des adaptations de la pratique ou des pénuries dans le domaine de la prise en charge. Il est ainsi possible de disposer d'une vue d'ensemble de la situation dans les cantons et de données importantes pour les offres de son propre canton. Enfin, ce type de rencontre favorise les échanges entre spécialistes.

7. *Quelles sont les mesures nécessaires connues du canton à ce jour ?*
8. *Compte tenu de la situation tendue, notamment du fait du manque de places (appropriées) et du manque de personnel qualifié, le canton prévoit-il de prendre des mesures dans le domaine de l'aide stationnaire à l'enfance et à la jeunesse ?*

La situation de la prise en charge dans le domaine de la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent est extrêmement tendue, en ce qui concerne aussi bien les offres ambulatoires que résidentielles. En outre, il existe une nette lacune dans l'encadrement des adolescentes et adolescents extrêmement vulnérables qui ne veulent pas suivre un traitement, ce qui entraîne une augmentation du nombre de contacts en urgence et donc souvent des entrées et sorties répétées de l'hôpital (effet dit de « porte tournante »). Les SPU et l'OM travaillent de manière intensive à un projet de mise en place d'une nouvelle unité pour ces jeunes très perturbés (centre de thérapie intensive du risque). L'objectif est de créer une unité offrant des prestations pédagogiques et thérapeutiques et prévoyant une étroite collaboration avec le système externe. La mise en œuvre devrait intervenir au plus tôt en 2026 mais pourrait être compromise du fait de la situation financière difficile des SPU. Une clarification des processus de transfert à la jonction entre l'aide à l'enfance et à la jeunesse d'une part et la psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent d'autre part a déjà eu lieu. Une procédure standardisée régissant les transferts entre les institutions résidentielles d'aide à l'enfance et à la jeunesse et le centre d'urgence des SPU a elle aussi été définie.

D'une façon générale, il peut être constaté que le canton de Berne dispose, en matière d'aide à l'enfance et à la jeunesse, d'une offre bien développée et différenciée en prestations d'encouragement et de protection de type résidentiel. Toutefois, le besoin de développement a été reconnu à plusieurs égards et, dans certains domaines, le taux d'occupation est très élevé, ce qui implique que l'offre a tendance à être (trop) limitée. L'OM a donc encouragé et lancé diverses démarches dans le but d'améliorer les conditions d'une aide à l'enfance et à la jeunesse de type résidentiel qui soit viable. L'introduction, au 1^{er} janvier 2022, de la loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP) a ainsi permis d'inscrire le « suivi intensif dans le cadre d'un placement résidentiel » dans le catalogue cantonal des prestations. Cette offre s'adresse aux enfants et aux jeunes vivant des situations extraordinairement difficiles, qui ont notamment déjà connu diverses crises et ruptures dans des institutions socio-pédagogiques ou des familles d'accueil. Le placement résidentiel sous sa forme actuelle ne parvient pas suffisamment à répondre à leurs besoins spécifiques, complexes et individuels, qu'il s'agisse de leur prise en charge ou de leur formation. La prestation « suivi intensif » comprend aussi le Case management (coordination et coopération entre des systèmes de prise en charge orientés vers les besoins complexes et individuels).

En outre, l'OM procède à des examens approfondis pour déterminer comment et dans quelle mesure il est possible d'étendre l'offre en fonction des besoins. En raison de l'évolution démographique et de l'extension du droit aux prestations jusqu'à l'âge de 25 ans à la suite de l'introduction de la LPEP, la situation aura tendance à s'aggraver au cours des années à venir. Il s'agit également d'établir le nombre de places d'urgence supplémentaires nécessaires pour l'hébergement à court terme des enfants et des jeunes. De surcroît, des solutions individuelles sont parfois indispensables pour le groupe des enfants et des jeunes très vulnérables. Le manque de personnel qualifié complique toutefois la mise en place de telles structures.

La situation tendue se manifeste également dans le domaine des prestations psychosociales de base. On sait, à cet égard, que des offres de conseils et de thérapie comme celles, par exemple, du Service psychologique pour enfants et adolescents du canton de Berne, peuvent avoir un effet préventif et réduire durablement la demande d'offres résidentielles.

9. *Combien de places supplémentaires faudrait-il créer pour garantir les placements (d'urgence) ?*

Il est impossible de s'exprimer avec certitude sur ce point.

Destinataire
– Grand Conseil