

Rapport

Date de la séance du CE: 11 juin 2014
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: POMBE.1283
Classification: non classifié

Hébergement et encadrement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) dans le canton de Berne

Crédits d'engagement pluriannuels pour les années 2015 à 2019 / autorisations de dépenses / crédits d'objet pour l'hébergement des RMNA et pour l'institution de curatelles de représentation et de tutelles en leur faveur (arrêté collectif)

Table des matières

1	Synthèse	3
2	Bases légales	4
3	Description de l'affaire	5
3.1	Mandat	5
3.2	Situation actuelle	5
3.2.1	<i>Le foyer Bäregg</i>	<i>5</i>
3.2.2	<i>Personnes de confiance pour les RMNA</i>	<i>6</i>
3.2.3	<i>Curatelle pour les RMNA</i>	<i>7</i>
3.3	Propositions pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA.....	7
3.3.1	<i>Procédure relative aux mesures de protection de l'enfant et de l'adulte pour les RMNA</i>	<i>7</i>
3.3.2	<i>Description des propositions</i>	<i>8</i>
3.3.3	<i>Personnes de confiance pour les RMNA</i>	<i>17</i>
3.3.4	<i>Curatelle pour les RMNA</i>	<i>17</i>
4	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation et dans d'autres planifications importantes	18
5	Répercussions	18
5.1	Répercussions financières	18
5.2	Répercussions sur l'organisation et le personnel	20



5.3	Répercussions sur l'informatique et les locaux.....	20
5.4	Répercussions sur les communes	20
5.5	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.....	20
5.6	Conséquences en cas de rejet.....	21
6	Proposition.....	21

1 Synthèse

En vertu de l'article 80 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), les cantons fournissent l'aide sociale ou l'aide d'urgence aux personnes qui leur sont attribuées aux termes de la LAsi (aide sociale dans le domaine de l'asile). Ils peuvent leur assigner un lieu de séjour et un logement, notamment dans un hébergement collectif (cf. art. 28, al. 1 et 2 LAsi). L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal (art. 82, al. 1, phrase 1 LAsi); ce sont donc les cantons qui définissent l'ampleur des prestations d'aide sociale.

Aussi bien la Constitution fédérale du 18 avril 1999 de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) que la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107) donnent à l'État une obligation positive d'apporter une protection particulière aux enfants et aux jeunes et de leur fournir l'assistance nécessaire à leur bien-être (cf. Peter Nideröst, *in*: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser, *Ausländerrecht, Handbuch für die Anwaltspraxis*, vol. VIII, note 9.108). L'aide sociale fournie dans le domaine de l'asile comprend l'exploitation d'un centre d'hébergement collectif spécialement axé sur les besoins des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA); plus particulièrement, elle doit aussi inclure des mesures socio-pédagogiques et des possibilités d'encadrement spécifiques pour les RMNA souffrant d'un traumatisme ou d'un handicap physique ou psychique.

Le 3 juillet 2013, le Conseil-exécutif a décidé de constituer un groupe de travail interdirectionnel sur l'hébergement spécial, qu'il a chargé d'élaborer les bases décisionnelles nécessaires pour héberger et encadrer les RMNA de façon durable dans le canton de Berne (cf. ACE 0926/2013). Le groupe de travail a étudié différentes possibilités et s'est penché sur la question des bases légales, des compétences et du financement.

Le Conseil-exécutif partage l'avis du groupe de travail selon lequel les RMNA doivent être hébergés et encadrés dans le respect des principes du bien-être et de la protection de l'enfant, quel que soit le stade auquel se trouve leur procédure d'asile. Afin d'atteindre cet objectif, l'OPM doit donner en mandat l'exploitation d'un centre d'hébergement collectif pour les RMNA (cf. ACE 746/2014). Le Conseil-exécutif suit la proposition du groupe de travail et se prononce en faveur de l'option dite spécialisée, laquelle prévoit que l'exploitant du centre d'hébergement mette en place un réseau avec les organisations et les familles d'accueil mandatées par le centre pour loger et encadrer les RMNA, sur approbation des curateurs.

Selon les calculs de l'OPM, les coûts d'un placement dans l'hébergement pour RMNA ou dans une organisation ou famille d'accueil appartenant au réseau s'élèvent à 171 francs par personne et par jour. Le coût annuel total pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA s'élève donc, selon lesdits calculs, à 4,6 millions de francs au maximum. Le financement doit être assuré par les subventions fédérales – dans la mesure du possible et en conciliation avec l'objectif des subventions. Environ 3,6 millions doivent être financés par des moyens ordinaires émanant du canton. Le canton estime que l'option spécialisée est la solution la plus économique permettant d'héberger et d'encadrer tous les RMNA du canton de Berne en garantissant suffisamment le bien-être de l'enfant dans le respect de la Constitution. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder un crédit d'engagement pluriannuel nouveau pour un montant maximal de 3,6 millions de francs (net, sans les subventions fédérales) (crédit A).

L'article 17, alinéa 3 LAsi dispose qu'un RMNA se voit désigner une personne de confiance, dont le mandat prend fin au plus tard à la nomination d'un curateur. La personne de confiance doit avant tout apporter un soutien juridique dans la procédure d'asile. La Direction de la police et des affaires militaires (POM) a confié cette tâche à un service de conseil juridique pour les personnes en situation d'urgence (*Rechtsberatungsstelle für Menschen in Not, RBS*) par le biais d'un contrat de prestations. Elle en couvre les frais par les subventions fédérales versées pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Selon l'article 7, alinéa 2 de l'ordonnance 1 sur l'asile du 11 août 1999 relative à la procédure (ordonnance 1 sur l'asile, OA 1; RS 142.311), la désignation d'une personne de confiance est une mesure temporaire prenant fin à la nomination d'un curateur ou d'un tuteur ou à la majorité du RMNA. Les curatelles sont instituées par décision de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) compétente. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder un crédit d'engagement pluriannuel de 350 000 francs (crédit B) pour l'institution et la gestion de curatelles de représentation et de tutelles pour les RMNA attribués au canton de Berne.

2 Bases légales

- Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre c, 76, lettre e, et 89, alinéa 2, lettre b
- Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), articles 17, alinéa 3, 28, alinéa 2 et 80 ss
- Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE; RSB 122.20), article 3, alinéa 1
- Ordonnance du 14 octobre 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE; RSB 122.201), article 7, alinéa 1
- Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210), articles 306 ss, 327a ss, 404 et 440
- Loi du 1^{er} février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSB 213.316), articles 2, alinéa 1, et 40 ss
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA; RSB 152.01), articles 29 et 30
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (ordonnance d'organisation POM, OO POM; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (ordonnance d'organisation JCE, OO JCE; RSB 152.221.131), article 1
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 43 ss, 47, 48, alinéa 1, lettre a et 50, alinéa 3
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 136, 139, 146 et 152

3 Description de l'affaire

3.1 Mandat

Le 3 juillet 2013, le Conseil-exécutif (ACE 0926/2013) a pris connaissance des conditions d'hébergement pour RMNA au centre Bäregg, situé à Bärau; il a examiné à cet égard le rapport détaillé élaboré à sa demande par le groupe de travail interdirectionnel sur l'hébergement spécial afin de trouver une solution durable pour l'hébergement des RMNA. Le groupe de travail était composé de spécialistes issus du Service des migrations, de l'Office des mineurs du canton de Berne (OM) et de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH). Le comité de direction, présidé par le chef de l'OPM, réunissait la cheffe de l'OM, le chef de l'OPAH et une représentante du Secrétariat général de la POM. À la demande du comité, le groupe de travail a analysé la situation actuelle en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA dans le canton de Berne et a élaboré, sur cette base, différentes propositions.

3.2 Situation actuelle

La situation actuelle en matière d'hébergement et d'encadrement des RMNA est décrite ci-après.

3.2.1 Le foyer Bäregg

Par RMNA, on entend toute personne mineure qui séjourne en Suisse sans être sous la garde d'un parent et est engagé dans une procédure d'asile. En vertu de l'article 2 de la Convention relative aux droits de l'enfant, les autorités compétentes doivent garantir les mêmes droits aux enfants se trouvant dans une procédure d'asile qu'à ceux bénéficiant d'une autorisation de séjour ou du droit de cité suisse.

En 2003, la compétence en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile a été transférée de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à l'OPM, lequel gère depuis lors un hébergement collectif accueillant exclusivement des RMNA. Dans le canton de Berne, environ deux tiers des RMNA sont logés dans l'hébergement collectif et un tiers dans des institutions subventionnées par le canton ou des institutions privées.

	Total de RMNA	RMNA dont la procédure est en cours	RMNA faisant l'objet d'une décision entrée en force	RMNA admis à titre provisoire séjournant depuis moins de sept ans en Suisse
Total des RMNA	72	57	4	11
RMNA dans l'hébergement collectif	50	39	3	8
RMNA dans des institutions	22	18	1	3

Tableau 1: Nombre de RMNA dans le canton de Berne (état au 10 décembre 2013, source: Asydata)

Depuis que, en été 2012, l'Aide aux réfugiés de l'Armée du Salut s'est vu retirer le mandat de gestion de l'hébergement pour RMNA Bäregg, celui-ci est dirigé par le programme Zihler social development (ZSD). D'une capacité maximale de 50 places, il accueille des RMNA qui déclarent avoir au moins 14 ans; les plus jeunes sont accueillis dans des foyers pour enfants ou des familles d'accueil. Il fonctionne selon les principes de la socio-pédagogie: hébergement adapté à l'âge et à la situation particulière des mineurs, encadrement socio-pédagogique dans un logement adapté, intégration dans une structure journalière, scolarisation, offre d'activités et soutien dans la définition de perspectives d'avenir réalistes.

Le 3 juillet 2013, le Conseil-exécutif a fixé pour 2014 un plafond de dépenses de 1 789 592 francs pour la gestion de l'hébergement pour RMNA (ACE 0926/2013). Ces dépenses sont en partie couvertes par des subventions fédérales courantes et des excédents de subventions fédérales (réserve pour l'asile). Selon les explications du Conseil fédéral sur le calcul du forfait global¹, 1,6 pour cent de celui-ci est destiné à couvrir une partie des frais pour les hébergements spéciaux, ce qui correspond aux mesures de protection de l'enfant et de l'adulte dans le domaine de l'asile. Cette contribution est destinée aux RMNA mais aussi aux adultes requérant l'asile qui ont besoin d'être protégé; elle ne couvre toutefois pas l'ensemble des frais. Le 12 février 2014, le Conseil-exécutif a décidé de supprimer la réserve pour l'asile d'ici à fin 2014. Il faut donc trouver un nouveau financement pour l'hébergement pour RMNA.

3.2.2 Personnes de confiance pour les RMNA

L'article 17, alinéa 3 LAsi prévoit que, après l'attribution d'un RMNA à un canton, les autorités cantonales compétentes lui désignent immédiatement une personne de confiance chargée de représenter ses intérêts aussi longtemps que dure la procédure. La personne de confiance le guide et le soutient tout au long de la procédure d'asile (art. 7, al. 3 OA 1). Ces dispositions ont été introduites en 1999 dans le cadre d'une révision totale de la loi sur l'asile. Dans son message, le Conseil fédéral a expliqué à l'époque que la tâche première des personnes de confiance était d'accompagner les RMNA et de leur apporter un soutien juridique dans le ca-

¹ Dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la LAsi; rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3) ainsi que de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281) publié le 28 mars 2007

dre de la procédure d'asile. Il s'agit là d'une disposition spéciale relevant du droit de la protection des enfants.

En 1999, la SAP, compétente à l'époque en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile, avait conclu un contrat avec le RBS, lui confiant la tâche de la gestion des personnes de confiance. Ce contrat a été maintenu par la POM en 2003, lorsque la compétence en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile lui a été transférée.

Le RBS facture à la POM un tarif horaire de 100 francs pour les prestations d'une personne de confiance mandatée. Le plafond des dépenses pour ces prestations, fixé à 50 000 francs, n'a jamais été dépassé. La POM supporte ces coûts au moyen des subventions fédérales (forfait global 1).

3.2.3 Curatelle pour les RMNA

Lorsqu'il n'est pas possible d'instituer une curatelle ou une tutelle en faveur d'un RMNA sitôt la décision d'attribution au canton prise, l'autorité cantonale compétente désigne sans retard une personne de confiance pour la durée de la procédure d'asile et de renvoi, le mandat de cette personne prenant fin à la nomination d'un curateur ou d'un tuteur ou à la majorité de l'intéressé (art. 7, al. 2 OA 1). « La désignation d'une personne de confiance dans la procédure d'asile correspond à une curatelle de représentation au sens du CC. L'article 17, alinéa 3 LAsi ne dispense toutefois pas l'APEA d'ordonner des mesures de protection de l'enfant. En effet, la désignation d'une personne de confiance est une mesure temporaire. » [trad.] (Martin Buchli, Kurzgutachten zur Unterbringung unbegleiteter, minderjähriger Asylsuchender, Berne 2014, p. 17). La doctrine va dans le même sens: « La personne de confiance se charge principalement de tâches administratives et organisationnelles; elle ne peut toutefois remplacer une mesure tutélaire sur le long terme. » [trad.] (Walter Stöckli, *in*: Uebersax/Rudin/Hugi Yar/Geiser, *Ausländerrecht, Handbücher für die Anwaltspraxis Ausländerrecht*, vol. VIII, note de bas de page 8, ch. 16.116). « L'ordonnance fédérale (art. 7, al. 2 OA 1) rappelle aux cantons que les dispositions du CC relatives aux mesures tutélaires s'appliquent également aux enfants engagés dans une procédure d'asile. » [trad.] (Stöckli, *ibid.*, ch. 11.156).

Pour exécuter ce mandat prévu par la loi, l'OPM a conclu un contrat de prestations avec le RBS. Ce contrat vise tous les RMNA attribués au canton de Berne, qu'ils soient placés dans l'hébergement collectif ou dans une autre institution. Le contrat comprend l'institution et la gestion d'une curatelle de représentation en vertu de l'article 306, alinéa 2 CC. À la demande des personnes de confiance, l'APEA institue des curatelles par un acte formel sans procéder à d'autres vérifications.

Le tarif horaire facturé par le RBS à la POM pour une curatelle mandatée est de 100 francs. Dans le contrat de prestations 2014, le plafond des dépenses est fixé à 350 000 francs.

3.3 Propositions pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA

3.3.1 Procédure relative aux mesures de protection de l'enfant et de l'adulte pour les RMNA

Lorsqu'un RMNA est attribué au canton de Berne, la procédure se déroule de la manière suivante pour garantir son bien-être: dans une première phase, l'OPM ou une organisation mandatée par lui (actuellement le RBS) assigne au RMNA une personne de confiance en vertu de l'article 17, alinéa 3 LAsi. Parallèlement, dans les cas ordinaires, l'OPM, compétent en matière

de droit de l'asile, place la personne concernée dans le centre d'hébergement pour RMNA. Ensuite, l'APEA compétente institue une tutelle en vertu des articles 327a et suivants CC. Elle est seule à pouvoir ordonner d'autres mesures de protection de l'enfant relevant du droit civil.

3.3.2 Description des propositions

Le groupe de travail a élaboré et évalué quatre propositions d'hébergement et d'encadrement des RMNA.

Proposition 1: hébergement dans des infrastructures d'asile ordinaires de la POM

Dans ce cas de figure, les RMNA attribués au canton de Berne seraient hébergés dans des infrastructures d'asile existantes, soit dans des centres de transit bernois (hébergements collectifs) pour requérants d'asile ou dans des appartements privés. Les enfants et les jeunes ne bénéficieraient pas d'un encadrement et d'une surveillance socio-pédagogiques adaptés; il n'y aurait pas de centre d'hébergement spécial pour eux. Aucuns frais supplémentaires ne seraient engendrés par des prestations particulières visant à assurer le bien-être de l'enfant, et les coûts seraient donc entièrement couverts par les subventions fédérales.

Bien que la proposition 1 soit de loin la plus économique, le groupe de travail et le Conseil-exécutif la rejettent, car elle ne tient aucunement compte du bien-être et de la protection de l'enfant. En effet, les infrastructures d'asile ordinaires n'offrent aucun encadrement socio-pédagogique. En outre, la scolarisation est plus difficile, les centres de transit n'étant pas tous en relation avec une école. Enfin, le personnel d'encadrement de ces centres n'est pas en mesure de fournir aux enfants et aux jeunes une structure journalière adéquate ou un enseignement interne.

Proposition 2: hébergement dans des institutions existantes avec autorisation de la SAP ou de la JCE

Les RMNA attribués au canton de Berne seraient hébergés dans des infrastructures proposant une pédagogie sociale et curative. L'OPAH assurerait les prestations requises en faveur des enfants et des adolescents nécessitant des soins, un encadrement ou une formation particulière en raison d'un handicap ou d'un autre trouble (art. 68, al. 1 de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale, LASoc; RSB 860.1). Les RMNA seraient hébergés, dans la mesure du possible et dans la limite des places disponibles, dans ces infrastructures subventionnées. À défaut, ils seraient placés dans des institutions privées sous la surveillance de l'OM.

Ainsi, les RMNA bénéficieraient des soins, de l'encadrement, du soutien, de l'encouragement et de la formation dont ils ont besoin. En effet, les institutions subventionnées par le canton et les institutions privées disposent des connaissances nécessaires en pédagogie sociale et curative pour répondre à leurs besoins particuliers. Toutefois, il leur manque le savoir inter-culturel, les connaissances en matière de migration et de droit de l'asile et les compétences en langues étrangères. Cette proposition ne répondrait donc pas de façon complète et optimale aux besoins des RMNA.

Cette solution serait en outre très onéreuse. En effet, les coûts pour un placement dans une institution subventionnée par le canton s'élèveraient à environ 280 francs avec scolarisation externe et 480 francs avec scolarisation interne par personne et par jour. Pour un prestataire privé non subventionné par le canton, on estime d'expérience que les coûts dépasseraient

nettement les 480 francs. Le nombre de places dans les institutions subventionnées serait par ailleurs très rapidement atteint, et il faudrait ainsi faire appel à des prestataires privés, plus onéreux. Si les 72 RMNA étaient hébergés dans des institutions subventionnées par le canton (scolarisation externe), les coûts annuels s'élèveraient à 7 363 440 francs (72 RMNA x 280 CHF x 365,25 jours). S'ils étaient hébergés dans des institutions subventionnées par le canton avec scolarisation interne, les coûts annuels s'élèveraient à 12 623 040 francs (72 RMNA x 480 CHF x 365,25 jours). S'ils étaient hébergés dans des institutions privées, et que l'on estimait les frais moyens à 550 francs par jour et par personne, les coûts annuels s'élèveraient à 14 463 900 francs. La POM pourrait verser 959 877 francs au maximum (72 RMNA x 36,50 CHF x 365,25 jours) au moyen des subventions fédérales destinées à l'aide sociale dans le domaine de l'asile. Dans ces trois cas de figure, la différence annuelle de 6 403 563 francs, 11 663 163 francs ou 13 504 023 francs devrait être supportée par la POM, ou par la JCE en cas de placement ordonné par l'APEA.

Les coûts pour l'hébergement des RMNA dans des institutions subventionnées par le canton (scolarisation interne ou externe) ne peuvent être imputés à la compensation des charges pour l'aide sociale. L'article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1) prévoit que les coûts déterminants pour la compensation des charges conformément à la législation sur l'aide sociale sont financés à 50 pour cent par le canton et à 50 pour cent par l'ensemble des communes. La LPFC renvoie ainsi à la réglementation des compétences prévues par la LASoc. L'article 46a LASoc détermine quelles sont les personnes relevant du droit de l'asile auxquelles les communes sont tenues de verser une aide sociale; il s'agit notamment des réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement séjournant en Suisse depuis plus de sept ans. Il ne s'applique pas aux requérants dont la procédure d'asile est en cours ou aux personnes admises provisoirement séjournant depuis moins de sept ans en Suisse. Les RMNA n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'article 46a LASoc et, de ce fait, les coûts engendrés par leur hébergement dans des institutions subventionnées par le canton ne peuvent être imputés à la compensation des charges.

Compte tenu du fait que la proposition 2 ne permet pas de garantir un encadrement correspondant aux besoins des RMNA et que les solutions ci-après sont moins onéreuses, le groupe de travail et le Conseil-exécutif ont renoncé à y donner suite.

Proposition 3: centre d'hébergement en tant qu'institution subventionnée par le canton avec autorisation d'exploiter délivrée par la SAP

Dans la variante 3, les RMNA attribués au canton de Berne seraient placés dans un hébergement spécial dont l'OPAH intégrerait la gestion dans la stratégie et la planification des prestations de prise en charge. En vertu de l'ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (ordonnance sur les foyers, OFoy; RSB 862.51), il octroierait une autorisation à l'exploitant du centre d'hébergement.

Ainsi, les RMNA bénéficieraient des soins, de l'encadrement, du soutien, de l'encouragement et de la formation dont ils ont besoin. De plus, l'hébergement pour RMNA subventionné par le canton disposerait du savoir nécessaire en pédagogie sociale et curative. Cependant, l'intégration de la gestion de l'hébergement dans la planification cantonale des prestations risquerait

rait d'être difficile. Enfin, la distance séparant l'hébergement des autres institutions de l'asile du canton de Berne pourrait présenter un inconvénient.

Si l'on estimait le nombre de RMNA à 72, les coûts d'un hébergement pour RMNA dirigé par la SAP oscilleraient entre 7 363 440 francs (scolarisation externe) et 12 623 040 francs (scolarisation interne). La POM pourrait verser 959 877 francs au maximum ($72 \text{ RMNA} \times 36,50 \text{ CHF} \times 365,25 \text{ jours}$) au moyen des subventions fédérales destinées à l'aide sociale dans le domaine de l'asile et devrait financer le reste à hauteur de 6 403 563 francs (scolarisation externe) ou de 11 663 163 francs (scolarisation interne), à moins que ce ne soit la JCE, dans les cas où le placement a été ordonné par l'APEA.

Sur proposition du groupe de travail Intégration (ACE 746/2014), le Conseil-exécutif rejette la proposition 3 (hébergement spécial pour RMNA en tant qu'institution subventionnée par le canton avec une autorisation d'exploiter délivrée par la SAP), notamment parce que cette solution est nettement plus onéreuse que celle exposée ci-après, qui prévoit la mise en place d'un hébergement pour RMNA dans le cadre de l'aide sociale apportée dans le domaine de l'asile (proposition 4).

Proposition 4: hébergement spécial dans le domaine de compétence de la POM

Dans ce cas de figure, tous les RMNA attribués au canton de Berne seraient placés, comme à présent, dans un hébergement spécial. L'OPM serait responsable de la gestion et de la surveillance de l'hébergement. L'OM octroierait une autorisation pour la gestion de l'hébergement et se chargerait de la surveillance dans le domaine de la protection de l'enfant. L'OPM déléguerait la gestion de l'hébergement en concluant des contrats de prestations avec des tiers (art. 4, al. 1 LiLFAE). Les prestations relevant de l'aide sociale dans le domaine de l'asile seraient financées par la POM grâce aux subventions fédérales et aux moyens ordinaires du canton.

Selon l'expertise Buchli, la gestion d'un hébergement pour RMNA avec une offre élargie ne serait pas incompatible avec l'interprétation de l'aide sociale dans le domaine de l'asile par le droit fédéral, ni avec la LiLFAE ou la LASoc (cf. Buchli, *ibid.*, pp. 11 à 16 et 20). « L'aide sociale ou l'aide d'urgence est octroyée par le canton auquel une personne a été attribuée, dans la mesure où elle séjourne en Suisse en vertu de la LAsi et qu'elle n'est pas hébergée dans un centre fédéral (art. 80, al. 1 LAsi). L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal (art. 82, al. 1, phrase 1 LAsi) ». L'article 5 LiLFAE ne définit pas de limite de l'aide sociale dans le domaine de l'asile en fonction des subventions fédérales. En outre, l'aide sociale individuelle comprend non seulement une aide matérielle (art. 30 ss LASoc) mais aussi une aide personnelle octroyée sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information (art. 29 LASoc). Les personnes du domaine de l'asile ont droit à l'octroi de l'aide sociale tant qu'elles ne sont pas frappées d'une décision négative en matière d'asile et d'une décision de renvoi exécutoires et que leur délai de départ n'est pas échu (art. 9, al. 1 LiLFAE). « Compte tenu de la prescription fédérale à laquelle toute mesure administrative est soumise, et selon laquelle les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière et à l'encouragement de leur développement (art. 11 Cst.), il est indiqué en vertu de la Constitution, lorsqu'un foyer accueille des requérants d'asile mineurs, de donner une interprétation large à l'aide sociale octroyée dans le domaine de l'asile et donc d'apporter un soutien adapté aux besoins spécifiques des RMNA. Les mesures socio-pédagogiques et les services d'encadrement adaptés aux RMNA souffrant d'un traumatisme ou d'un handicap mental ou physique peuvent,

par exemple, être considérés comme des mesures relevant de l'aide sociale dans le domaine de l'asile » [trad.]. Selon l'article 9, alinéa 1 LiLFAE, les mineurs frappés d'une décision négative en matière d'asile et d'une décision de renvoi exécutoires et dont le délai départ est échu n'ont pas droit à l'aide sociale au sens étroit. Toutefois, en vertu de l'article 9, alinéa 5 LiLFAE, l'hébergement et l'encadrement des RMNA déboutés peuvent être assurés dans le cadre de l'aide d'urgence qui est octroyée si nécessaire (expertise Buchli, note 60). Dans ce contexte, l'OPM reste responsable de l'hébergement et de l'encadrement des RMNA déboutés jusqu'à leur départ. Dans ces cas de figure, on considère qu'on peut renoncer à fournir des prestations visant à favoriser leur intégration. Le Conseil-exécutif estime que les prestations fournies au sein de l'hébergement pour RMNA font partie de l'aide sociale et de l'aide d'urgence dans le domaine de l'asile. Il a réglé la gestion de l'hébergement pour RMNA par voie d'ordonnance; l'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2015 (ACE 779/2014).

En mai 2013, le programme ZSD a élaboré, à la demande de l'OPM, un plan pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA dans le canton de Berne. Ce plan présente trois options de gestion, détaillées ci-après: minimal, basique et spécialisée, qui se distinguent par le groupe cible et l'ampleur des prestations.

Option minimale

Cette option prévoit un encadrement standardisé visant un groupe limité, soit les RMNA de 14 à 18 ans capables de vivre dans un grand groupe sans soutien particulier. Les RMNA admis provisoirement (11) et ceux frappés d'une décision de renvoi entrée en force (4) en sont exclus. Cette limitation exclut 20 pour cent des RMNA, ce qui est considérable, et repose sur l'argumentation suivante: les RMNA admis provisoirement doivent, comme le prévoit la loi, s'intégrer et élaborer des perspectives à long terme en Suisse, ce qui nécessite des conseils et un encadrement intensifs. Les RMNA frappés d'une décision de renvoi entrée en force doivent, quant à eux, recevoir des conseils et un encadrement axés sur la préparation de leur retour dans leur pays d'origine ou dans l'État Dublin compétent pour la procédure d'asile, ce qui exige également des connaissances et des compétences approfondies. L'option minimale ne permet pas par ailleurs d'accueillir les 18 jeunes nécessitant un encadrement individuel particulier ou souffrant de troubles psychiques, physiques ou comportementaux (potentiel de violence élevé, manque de compétences sociales pour la vie en communauté).

Pour l'exploitant de l'hébergement, l'encadrement prévu dans l'option minimale est simple: les cas difficiles sont écartés, le RMNA n'est encadré qu'à partir du moment où il est attribué par l'OPM et il n'y a pas d'admission 24 heures sur 24.

Le groupe de travail et le Conseil-exécutif estiment toutefois que l'option minimale présente des inconvénients de taille pour le canton de Berne. En effet, pour les RMNA admis provisoirement, frappés d'une décision de renvoi entrée en force, éprouvant des difficultés sociales ou souffrant de troubles psychiques ou physiques, il faut faire appel à des prestataires externes, plus onéreux. Le placement d'enfants âgés de moins de 14 ans et de jeunes dits difficiles dans des institutions socio-pédagogiques entraîne en outre des frais importants, nécessite un examen supplémentaire par la personne de confiance ou le curateur et exige une coordination accrue entre la personne de confiance ou le curateur, l'exploitant de l'hébergement et les autres prestataires. Pour les RMNA attribués en dehors des heures d'ouverture de l'hébergement, il faut trouver des solutions provisoires d'urgence, qui risquent d'être coûteuses. Enfin, le nombre de RMNA « disparus » risque de croître, ce qui engendrerait une augmentation des

ressources devant être déployées par d'autres organismes tels que le RBS et la Police cantonale.

Le calcul des coûts de l'option minimale se fonde sur le nombre de RMNA enregistré le 10 décembre 2013 et sur des coûts estimés à 141 francs par RMNA et par jour. Ce montant ne comprend pas les coûts indiqués par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) pour le fonctionnement et l'entretien du foyer Bäregg. Le loyer, les charges et tous les frais liés au foyer sont supportés par l'OPM, qui les finance au moyen du forfait global de la Confédération. Le calcul de l'option minimale ne tient compte que des RMNA âgés de 14 à 18 ans dont la procédure d'asile est en cours. Lors de la saisie des données, 18 d'entre eux étaient hébergés dans d'autres institutions pour des raisons de droit de protection de l'enfant. Si l'on tient compte des 39 RMNA restants, les coûts annuels pour le fonctionnement d'un hébergement pour RMNA proposant l'option minimale s'élèvent à 2 008 510 francs ($39 \text{ RMNA} \times 141 \text{ CHF} \times 365,25 \text{ jours}$). La POM peut en couvrir une partie, soit 36,50 francs par RMNA et par jour, au moyen des subventions fédérales. Il s'agit de la part du forfait global de la Confédération versée par l'OPM aux prestataires avec lesquels il conclut un contrat de prestations pour assurer l'aide sociale ordinaire dans le domaine de l'asile, sous déduction des primes d'assurance maladie, des franchises et des quotes-parts. Le montant couvert par les subventions fédérales est donc de 519 933 francs ($39 \text{ RMNA} \times 36,50 \text{ CHF} \times 365,25 \text{ jours}$). Les coûts restants de 1 488 577 francs doivent, à l'exception des cas gérés par l'APEA, être supportés par l'autorité de placement, c'est-à-dire l'OPM.

Si l'option minimale avait été appliquée en décembre 2013, 33 RMNA (18 nécessitant un encadrement particulier, quatre frappés d'une décision négative entrée en force et onze admis provisoirement) auraient dû être placés dans des institutions tierces. L'OPAH estime d'expérience que les coûts pour les institutions subventionnées par le canton s'élèvent à environ 280 francs (scolarisation externe) ou à 480 francs (scolarisation interne) par personne et par jour. Pour les placements en institution privée, il faut compter environ 550 francs. Étant donné que l'on ignore comment les 33 RMNA seraient répartis entre les institutions subventionnées et les institutions privées, on a estimé, pour le présent calcul, un coût moyen de 480 francs. Ainsi, les coûts annuels s'élèvent à 5 785 560 francs ($33 \text{ RMNA} \times 480 \text{ CHF} \times 365,25 \text{ jours}$). La POM peut contribuer à hauteur de 439 943 francs ($33 \text{ RMNA} \times 36,50 \text{ CHF} \times 365,25 \text{ jours}$) au moyen des subventions fédérales. Les coûts restants de 6 834 194 francs sont imputés à l'OPM.

	Nbre de RMNA	Coût total	Frais couverts par les subventions fédérales	Frais non couverts et à la charge du canton
Hébergement pour RMNA	39	2 008 510 CHF	519 933 CHF	1 488 577 CHF
Institutions	33	5 785 560 CHF	439 943 CHF	5 345 617 CHF
Total	72	7 794 070 CHF	959 876 CHF	6 834 194 CHF

Tableau 3: coûts de l'option minimale (état au 10 décembre 2013)

Option basique

Cette option se limite également à l'hébergement et l'encadrement des RMNA âgés de 14 à 18 ans, de leur attribution au canton de Berne au prononcé de la décision dans leur procédure d'asile. Les RMNA admis provisoirement, frappés d'une décision de renvoi entrée en force, âgés de moins de 14 ans ou souffrant de troubles psychiques, physiques ou comportementaux en sont exclus.

Dans ce cas de figure, le centre pour RMNA se borne à offrir un logement. L'encadrement est réduit à un minimum puisqu'il ne vise que les jeunes n'ayant pas besoin d'un soutien particulier pour vivre dans un groupe d'une certaine taille. Toutefois, contrairement à l'option minimale, l'option basique prévoit une gestion individuelle des cas et une admission 24 heures sur 24.

Pour l'exploitant de l'hébergement, l'encadrement proposé dans l'option minimale est simple. La gestion interne et individuelle des cas permet toutefois, contrairement à l'option minimale, de tenir compte davantage des besoins particuliers des jeunes et ainsi de décharger les personnes de confiance et les curateurs. En outre, l'admission 24 heures sur 24 permet d'éviter les placements provisoires d'urgence. Enfin, la gestion individuelle des cas devrait réduire le nombre de RMNA « disparus » par rapport à l'option minimale.

Reste que les jeunes dits difficiles et les enfants de moins de 14 ans doivent, comme pour l'option minimale, être placés dans des institutions socio-pédagogiques existantes du canton, ce qui entraîne des frais et un travail de coordination supplémentaires. Le calcul ci-après se fonde également sur le nombre de RMNA enregistré le 10 décembre 2013 et ne comprend pas le loyer, les frais annexes et les coûts d'entretien du foyer Bäregg. Dans le cadre de l'option basique, seuls les RMNA âgés de 14 à 18 ans dont la procédure d'asile est en cours (57) peuvent être placés dans l'hébergement spécial. Lors de la saisie des données, 18 d'entre eux étaient hébergés dans d'autres institutions pour des raisons de droit de protection de l'enfant. *A priori*, les coûts devraient donc être calculés sur la base des 39 RMNA présents dans le foyer lors de la saisie. Cependant, l'option basique prévoyant, contrairement à l'option minimale, une admission 24 heures sur 24 et une gestion individuelle des cas, il est possible d'éviter des placements ou transferts provisoires d'urgence dans des infrastructures onéreuses.

ses. Les coûts ont, par conséquent, été calculés sur la base d'une estimation de 45 RMNA et non sur les 39 RMNA effectivement présents.

Le calcul de l'option basique est fondé sur une estimation des coûts à 157 francs par RMNA et par jour. Les coûts annuels s'élèvent ainsi à 2 580 491 francs (45 RMNA x 157 CHF x 365,25 jours). Grâce aux subventions fédérales, la POM peut contribuer à hauteur de 36,50 francs par personne et par jour, ce qui équivaut au montant mis à disposition pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile, sous déduction des primes d'assurance maladie, des franchises et des quotes-parts. Le montant couvert au moyen des subventions fédérales est donc de 599 923 francs (45 RMNA x 36,50 francs x 365,25 jours). Les coûts restants de 1 980 560 francs doivent en principe être supportés par l'OPM (à l'exception des cas gérés par l'APEA).

Si l'on choisit l'option basique, douze RMNA doivent, pour des raisons sociales ou sanitaires, être placés dans des institutions, de même que 15 autres RMNA admis provisoirement (11) ou faisant l'objet d'une décision entrée en force (4). Au total, 27 RMNA sont donc hébergés dans des institutions existantes. Les coûts pour un placement dans une institution subventionnée sont estimés à 280 francs (scolarisation externe) ou à 480 francs (scolarisation interne) par jour et par RMNA, et à 550 francs en institution privée. Étant donné que l'on ignore comment les 27 RMNA sont répartis entre les institutions subventionnées et les institutions privées, on se base, pour le présent calcul, sur un coût moyen de 480 francs. Ainsi, les coûts annuels s'élèvent à 4 733 640 francs (27 RMNA x 480 CHF x 365,25 jours). Grâce aux subventions fédérales, la POM peut contribuer à hauteur de 359 953 francs (27 RMNA x 36,50 CHF x 365,25 jours). Les coûts restants de 4 373 687 francs sont supportés par l'OPM ou par l'OM pour les cas gérés par l'APEA.

	Nbre de RMNA	Coût total	Frais couverts par les subventions fédérales	Frais non couverts et à la charge du canton
Hébergement pour RMNA	45	2 580 491 CHF	599 923 CHF	1 980 560 CHF
Institutions	27	4 733 640 CHF	359 953 CHF	4 373 687 CHF
Total	72	7 314 131 CHF	959 876 CHF	6 354 255 CHF

Tableau 4: coûts de l'option basique (état au 10 décembre 2013)

Option spécialisée

Dans ce cas de figure, l'hébergement spécial accueille tous les RMNA de moins de 18 ans attribués au canton de Berne, quel que soit leur statut (procédure d'asile en cours, admission provisoire, décision de renvoi, délai de départ échu). Ainsi, l'hébergement devient un centre de compétences et est tenu de proposer un encadrement adapté à chaque RMNA. Il propose notamment une gestion individuelle des cas, une admission 24 heures sur 24 et des solutions de logement internes ou externes adaptées aux RMNA souffrant de troubles psychiques, physiques ou comportementaux. Pour les RMNA âgés de moins de 14 ans, il fait appel à son réseau de familles d'accueil. Si un RMNA est placé dans une institution spécialisée du canton

(p. ex. psychiatrie pédiatrique d'urgence), l'exploitant de l'hébergement apporte, tout au long de son séjour, un soutien important dans le cadre de la gestion individuelle des cas (p. ex. solutions de transition, interprète). Pour les RMNA frappés d'une décision de renvoi entrée en force, il se charge de la coordination avec la police et les autorités de migration en vue du départ.

L'avantage de l'option spécialisée est qu'elle prévoit un ensemble de solutions pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA à un coût unitaire. En principe, tous les RMNA sont, dans un premier temps, placés dans l'hébergement spécial. L'exploitant de l'hébergement vérifie ensuite, en collaboration avec les personnes de confiance ou les curateurs, s'il est possible de répondre – et si oui, dans quelle mesure – aux besoins spécifiques de chaque RMNA ou si certains doivent être hébergés à l'externe et, le cas échéant, quelles sont les prestations qu'il est en mesure de fournir. Il dispose d'un réseau composé d'organisations et de familles d'accueil qui, à sa demande et avec l'accord de la personne de confiance ou du curateur, hébergent et encadrent les RMNA. Il reste toutefois responsable de la procédure. La solution de logement est évaluée périodiquement en collaboration avec les curateurs et elle est, si nécessaire, adaptée à la situation actuelle des RMNA.

L'encadrement proposé par l'hébergement, de même que son réseau, est adapté aux besoins particuliers (linguistiques, interculturels) des RMNA. Ainsi, il est possible d'éviter de procéder à des placements en institution ou de recourir à des solutions de logements externes d'urgence, ce qui serait plus onéreux. La centralisation des prestations permet en outre d'obtenir des compétences spécialisées de haut niveau. Le nombre de places est par ailleurs très flexible, et les compétences, les procédures et les interfaces sont clairement définies. Il est possible de remédier à l'aggravation d'une situation ou de procéder à une adaptation de l'offre en l'espace de très peu de temps. Bénéficiant d'un encadrement relativement complet, les RMNA peuvent en outre profiter au mieux du « temps d'attente » durant leur procédure d'asile, notamment en renforçant leurs connaissances scolaires et/ou professionnelles, qu'ils pourront mettre à profit soit en cas de retour dans leur pays d'origine soit dans le cadre de leur intégration en Suisse.

Pour l'option spécialisée, on estime les coûts par jour et par RMNA à 171 francs. Ce montant vaut pour tous les RMNA, qu'ils soient placés dans l'hébergement collectif ou dans un foyer ou une famille d'accueil appartenant au réseau externe. Par rapport à la solution actuelle et aux deux options proposées ci-avant, l'option spécialisée est plus onéreuse car elle comprend un réseau de foyers et de familles d'accueil et propose un encadrement plus complet. Elle permet de réduire à un minimum les coûts engendrés par des placements en institutions privées ou subventionnées, lesquels ne sont pas pris en compte ci-après.

Le montant de 171 francs ne comprend pas les coûts indiqués par l'OIC pour le fonctionnement et l'entretien du foyer Bäregg. Le loyer, les charges et tous les frais liés au foyer sont supportés par l'OPM, qui les finance au moyen du forfait global de la Confédération. Le foyer Bäregg, qui appartient au canton, sera utilisé comme hébergement pour RMNA au moins jusqu'en 2019.

Le calcul des coûts se fonde sur le nombre de RMNA enregistrés le 10 décembre 2013. L'option spécialisée permet de placer tous les RMNA (72) dans l'hébergement collectif. Même si certains doivent être transférés dans d'autres institutions, le coût reste identique. Les coûts annuels pour l'hébergement et l'encadrement des 72 RMNA s'élèvent à 4 496 958 francs (72

RMNA x 171 CHF x 365,25 jours). Grâce aux subventions fédérales, la POM peut contribuer à hauteur de 959 877 francs (72 RMNA x 36,50 CHF x 365,25 jours). Les coûts restants de 3 537 081 francs doivent en principe être supportés par l'OPM (à l'exception des cas gérés par l'APEA).

	Nbre de RMNA	Coût total	Frais couverts par les subventions fédérales	Frais non couverts et à la charge du canton
Hébergement pour RMNA	72	4 496 958 CHF	959 877 CHF	3 537 081 CHF
Institutions	0	0 CHF	0 CHF	0 CHF
Total	72	4 496 958 CHF	959 877 CHF	3 537 081 CHF

Tableau 5: coûts de l'option spécialisée (état au 10 décembre 2013)

En résumé, le Conseil-exécutif évalue les différentes propositions de la manière suivante.

- L'hébergement des RMNA dans des centres de transit ordinaires (proposition 1) ne permet pas de tenir compte du bien-être et de la protection de l'enfant; cette proposition est donc rejetée.
- Le placement des RMNA dans des institutions existantes sous la surveillance de la SAP ou de la JCE (proposition 2) est exclu pour des raisons de capacités et de coûts.
- La gestion d'un hébergement pour RMNA sous forme d'institution subventionnée par le canton avec autorisation d'exploiter délivrée par la SAP (proposition 3) est rejetée car, d'une part, l'hébergement devrait être intégré à la planification des prestations du canton et, d'autre part, cette proposition est nettement plus onéreuse que la proposition 4, qui prévoit la gestion d'un tel hébergement dans le cadre de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.
- La gestion d'un hébergement pour RMNA dans le domaine de compétence de la POM (proposition 4) est la solution la plus simple et économique permettant d'assurer le bien-être et la protection de l'enfant.
- Parmi les trois options de la proposition 4, l'option minimale séduit à première vue car elle est la plus économique (141 CHF par RMNA et par jour). L'option basique est aussi plus économique (157 CHF par RMNA et par jour) que l'option spécialisée (171 CHF par RMNA et par jour). Toutefois, en les examinant de plus près, on constate que l'option spécialisée est la seule permettant d'héberger tous les RMNA au même tarif. À l'échelle cantonale, si l'on prend en considération les coûts totaux de toutes les propositions permettant de garantir le bien-être de l'enfant, l'option spécialisée se révèle la plus économique.

Le 11 juin 2014, le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur de la proposition 4, option spécialisée (ACE 746/2014). Il propose au Grand Conseil d'approuver le crédit d'engagement correspondant pour couvrir les frais restants à hauteur de 3 600 000 francs au maximum (crédit A). Un appel d'offre sera lancé pour la gestion de l'hébergement pour RMNA en vue d'une entrée en fonction dès 2015.

3.3.3 Personnes de confiance pour les RMNA

Comme cela a été expliqué au point 3.2.2, la désignation d'une personne de confiance pour les RMNA est une tâche relevant du droit spécial de la protection de l'enfant et de l'adulte. Selon la loi, la tâche de cette personne consiste en premier lieu à apporter un soutien juridique dans le cadre de la procédure d'asile. L'article 7, alinéa 2 OA 1 prévoit que l'autorité cantonale compétente désigne sans retard une personne de confiance pour la durée de la procédure d'asile et de renvoi lorsqu'il n'est pas possible d'instituer une curatelle ou une tutelle en faveur d'un RMNA.

Depuis que l'instrument de la personne de confiance a été introduit lors de la révision totale de la loi sur l'asile en 1999, le canton de Berne a conclu un contrat de prestations avec le RBS. Ce dernier facture à la POM un tarif horaire de 100 francs pour les prestations d'une personne de confiance mandatée. Le plafond des dépenses pour ces prestations, fixé à 50 000 francs, n'a jamais été dépassé. Les coûts sont supportés au moyen des subventions fédérales (forfait global 1).

Le 11 juin 2014, le Conseil-exécutif a confirmé que les coûts pour les prestations de personnes de confiance relevaient de la compétence de la POM et étaient supportés au moyen des subventions fédérales.

3.3.4 Curatelle pour les RMNA

La représentation légale des RMNA doit être assurée indépendamment de leur hébergement. L'article 7, alinéa 2 OA 1 prévoit que l'autorité cantonale compétente (l'OPM) désigne sans retard une personne de confiance pour la durée de la procédure d'asile et de renvoi, le mandat de cette personne prenant toutefois fin à la nomination d'un curateur ou d'un tuteur ou à la majorité de l'intéressé. La personne de confiance guide et soutient le RMNA. « Dans la procédure d'asile, une personne de confiance correspond à une curatelle de représentation au sens du CC. L'article 17, alinéa 3 LAsi ne dispense toutefois pas l'APEA d'ordonner des mesures de protection de l'enfant. En effet, la désignation d'une personne de confiance est une mesure temporaire qui subsiste – aussi après l'attribution de la personne à un canton (cf. art. 17, al. 3, lit. c LAsi) – jusqu'à ce que l'APEA institue une tutelle ordinaire en vertu de l'article 327a ss. CC. » [trad.] (Buchli, *ibid.*, p. 17). Il ressort de ce qui précède que, selon le Conseil fédéral, la nomination d'un curateur ou d'un tuteur pour les RMNA doit être la norme et la désignation d'une personne de confiance, une mesure temporaire et exceptionnelle relevant du droit spécial. Dans la pratique actuelle, certains cantons de Suisse alémanique se contentent de désigner une personne de confiance et n'instituent pas de tutelle ou de curatelle par la suite, ce qui, au vu de la doctrine, est considéré comme un manquement à une obligation légale (Stöckli, ch. 11.156).

Dans le canton de Berne, la désignation d'une personne de confiance pour les RMNA est une tâche relevant du droit de l'asile dont l'organisation et le financement sont assurés par l'OPM. La nomination d'un curateur ou d'un tuteur relève, au contraire, de la responsabilité de l'APEA (ACE 746/2014). En outre, une curatelle de représentation au sens de l'article 306, alinéa 2 CC est instituée par une décision, qui ne peut être prise que par l'APEA compétente. Le moment du passage des autorités compétentes en matière d'asile aux autorités de protection de l'enfant dépend de celui où l'APEA intervient (Buchli, *ibid.*, p. 21). L'OPM et l'APEA peuvent confier la coordination des tâches des personnes de confiance, curateurs et tuteurs à des organisations qualifiées (aujourd'hui RBS).

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder un crédit de 350 000 francs à l'APEA pour l'institution et la gestion de curatelles de représentation et de tutelles pour les RMNA (crédit B).

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

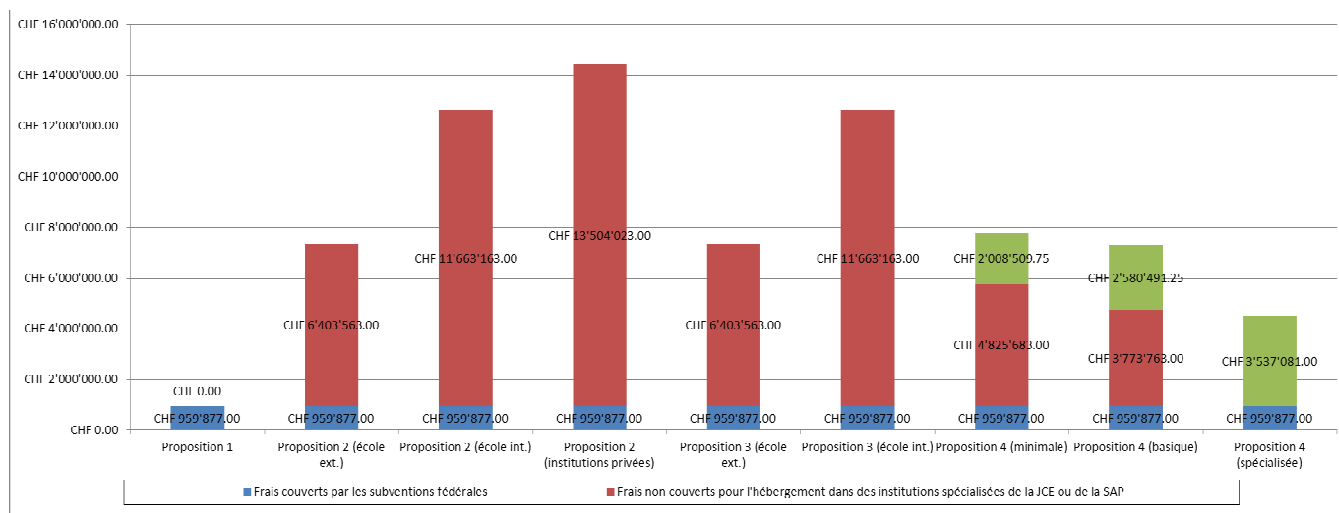
La solidarité sociale s'inscrit dans le développement durable, qui constitue une maxime fondamentale sur laquelle se fondent les actions du Conseil-exécutif. Le soutien actif des relations entre les populations suisse et étrangère et l'accès à une formation de qualité pour tous les enfants et jeunes figurent parmi les objectifs de la législature 2010-2014. Enfin, le Conseil-exécutif estime que l'intégration favorise la coexistence des populations suisse et étrangère sur la base des valeurs de la Constitution fédérale ainsi que le respect et la tolérance mutuels (Rapport de législature 2010-14 p. 18).

5 Répercussions

5.1 Répercussions financières

Comme le montrent les calculs au point 3.3.2, la solution privilégiée par le Conseil-exécutif (proposition 4, option spécialisée) entraîne un coût total de 4 496 958 francs pour 72 RMNA. Après déduction du montant couvert par les subventions fédérales, soit 959 877 francs, il reste des coûts périodiques annuels de 3 537 081 francs. Ce montant ne tient pas compte d'éventuelles adaptations des subventions fédérales pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile. La formule de calcul pour le forfait global 1 ayant été considérablement adaptée en 2013 et ayant abouti, dans le canton de Berne, à une réduction d'environ 13 pour cent des subventions fédérales pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile, il est très peu probable qu'une nouvelle baisse par personne intervienne entre 2015 et 2019. Aucune des révisions actuelles de la loi sur l'asile ne porte par ailleurs sur le calcul du forfait global. Les subventions fédérales pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile sont promises aux cantons par la Confédération de façon contraignante en vertu de l'article 88 LAsi. Partant, on peut, en l'espèce, estimer que l'on est en présence de montants nets au sens de l'article 45 LFP.

Si l'on tient compte du coût total, la proposition 4 (option spécialisée) se révèle la solution la plus économique après la proposition 1 (hébergement des RMNA dans des infrastructures d'asile ordinaires). Le tableau ci-après contient une comparaison des coûts.



Graphique 1: comparaison des coûts des propositions pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA (état au 10 décembre 2013)

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder à l'OPM un crédit d'engagement pluriannuel pour 2015 à 2019 d'un montant annuel de 3 600 00 francs pour l'hébergement et l'encadrement des RMNA (principe du montant net, cf. art. 45, al. 1 LFP) (crédit A). Ce montant doit être considéré comme un plafond.

Les coûts pour les prestations des personnes de confiance, qui s'élèvent à 50 000 francs, restent intégralement couverts par les subventions fédérales. Partant, cette tâche prévue par la loi fédérale n'entraîne pas de frais pour le canton.

Pour l'institution de curatelles et de tutelles pour les RMNA, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder à l'APEA un crédit d'engagement pluriannuel d'un montant annuel de 350 000 francs pour 2015 à 2019 (crédit B).

Jusqu'à fin 2013, les coûts pour les curatelles des RMNA à hauteur de 350 000 francs étaient couverts par les subventions fédérales. L'examen des bases légales et des compétences mené par le groupe de travail interdirectionnel sur l'hébergement spécial, en association avec l'expert externe, Martin Buchli, a permis de constater que la désignation d'une personne de confiance était une mesure temporaire s'appuyant sur le droit de l'asile tandis que l'institution, par la suite, d'une curatelle ou d'une tutelle en vertu de l'article 327a ss CC relevait de la compétence de l'APEA. Partant, la curatelle ou la tutelle d'un RMNA ne peut pas être financée par des subventions fédérales mais doit l'être par les moyens ordinaires du canton. Dans son rapport de février 2013 (*Bericht über die Nachrevision Migrationsdienst*), le Contrôle des finances du canton est parvenu à la même conclusion. La POM a accordé pour l'année 2014 une autorisation de dépense unique pour assurer le financement pendant la phase transitoire. « Les crédits doivent être inscrits au budget de l'unité organisationnelle compétente. » [trad.] (Buchli, *ibid.*, p. 19). Cela signifie qu'à partir du 1^{er} janvier 2015, les coûts pour les mesures de protection de l'enfant relevant du droit civil (curatelle ou tutelle) devront être supportés par la JCE. La compétence en matière de financement des curatelles et tutelles pour RMNA passe donc de la POM à la JCE, laquelle doit inscrire 350 000 francs dans son budget 2015 et dans le plan intégré mission-financement 2016-2018.

Les coûts devant être couverts par des moyens ordinaires du canton sont donc les suivants.

Prestations	Coûts annuels	Qualification des dépenses
Gestion de l'hébergement pour RMNA	3 600 000 CHF	nouvelles, périodiques
Curatelles pour RMNA	350 000 CHF	nouvelles, périodiques
Total	3 950 000 CHF	

Tableau 6: coûts devant être couverts par des moyens ordinaires du canton (état au 10 décembre 2013)

La gestion de l'hébergement pour RMNA donne lieu à un surplus de dépenses pour la POM mais soulage en même temps la JCE et la SAP dans le domaine du placement des RMNA dans des institutions privées ou subventionnées. Chaque RMNA qui est placé dans l'hébergement collectif au lieu d'une institution subventionnée permet à la SAP de réaliser une économie annuelle de 91 312,50² francs (scolarisation externe) ou de 164 362,50³ francs (scolarisation interne).

5.2 Répercussions sur l'organisation et le personnel

La demande de crédit n'a pas d'effet tangible sur le personnel du canton. Aujourd'hui, l'OPM gère déjà l'hébergement pour RMNA au moyen d'un contrat de prestations. À l'avenir aussi, la gestion de l'hébergement sera confiée à des tiers par le biais d'un contrat de la sorte.

5.3 Répercussions sur l'informatique et les locaux

Le projet n'a pas d'effets sur l'informatique ou les locaux. Les locaux du foyer Bäregg continueront d'être utilisés à l'avenir.

5.4 Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions sur les communes. La commune où est situé l'actuel hébergement pour RMNA (Bärau à Langnau im Emmental) sera toujours concernée par la scolarisation des RMNA, quoique le passé a montré que seul un petit nombre d'entre eux étaient en âge de fréquenter l'école obligatoire.

5.5 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le projet n'a pas d'effet majeur sur l'économie.

Il convient toutefois de signaler que le volume des prestations de gestion d'un hébergement pour RMNA pour un montant annuel maximal de 4,6 millions de francs dépasse le seuil prévu par la loi du 11 juin 2012 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2) à partir duquel il faut procéder à un appel d'offres public en vertu de la LCMP. Au cours de l'année 2014, l'OPM lancera donc un appel d'offres public dans le respect des dispositions de la LCMP.

² Calcul: (forfait journalier de 280 CHF dans une institution subventionnée avec école externe - 30 CHF de contribution de l'autorité de placement pour l'institution subventionnée) x 365,25 jours

³ Calcul: (forfait journalier de 480 CHF dans une institution subventionnée avec école interne - 30 CHF de contribution de l'autorité de placement pour l'institution subventionnée) x 365,25 jours

5.6 Conséquences en cas de rejet

Si le Grand Conseil rejetait la proposition de la gestion d'un hébergement pour RMNA (crédit A), la POM devrait, dans la mesure du possible, placer les RMNA en partie dans des institutions subventionnées par le canton et des institutions privées. Or, les institutions subventionnées ne sont pas assez nombreuses et les institutions privées sont nettement plus chères que l'hébergement spécial. En outre, la POM ne peut supporter les frais d'hébergement des RMNA qu'à hauteur de 1,6 pour cent au moyen des subventions fédérales. Ainsi, en cas de rejet de la demande de crédit, elle serait contrainte de placer les RMNA dans des infrastructures ordinaires de l'asile, qui ne peuvent garantir l'encadrement et la protection nécessaires au bien-être de l'enfant.

L'institution d'une curatelle étant un outil de droit civil relevant de la protection de l'enfant et de l'adulte, elle ne peut être financée par les subventions fédérales destinées à l'aide sociale dans le domaine de l'asile⁴. Si le Grand Conseil rejetait la demande de crédit de 350 000 francs (crédit B) pour l'institution de curatelles et de tutelle pour les RMNA, ces derniers ne pourraient se voir désigner que des personnes de confiance, ce qui constituerait une infraction à la loi fédérale (art. 17, al. 3 LAsi).

6 Proposition

Le canton de Berne doit, dès 2015, mettre en œuvre une solution d'hébergement et d'encadrement durable pour les RMNA, qui garantisse le bien-être de l'enfant et puisse être supportée financièrement.

Le 11 juin 2014 (ACE 746/2014), sur proposition du groupe de travail interdirectionnel sur l'hébergement spécial, le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur de l'hébergement et de l'encadrement, en principe, de tous les RMNA attribués au canton de Berne dans un hébergement spécial dans le domaine de compétence de la POM (proposition 4, option spécialisée). La représentation juridique des RMNA doit être assurée à court terme et à titre provisoire par une personne de confiance (art. 7, al. 2 OA 1) et, ensuite, par un curateur ou un tuteur en vertu de l'article 306, alinéa 2 CC.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'accorder un crédit d'engagement pluriannuel nouveau d'un montant annuel de 3 600 000 francs (net, sans les subventions fédérales) pour le placement des RMNA attribués au canton de Berne dans un hébergement spécial (conformément à la proposition 4, option spécialisée) pour les années 2015 à 2019 (crédit A). En outre, il lui propose d'accorder un crédit d'engagement pluriannuel nouveau de 350 000 francs pour l'institution et la gestion de curatelles de représentation et de tutelles pour les RMNA pour les années 2015 à 2019 (crédit B).

⁴ Dispositions d'exécution relatives à la révision partielle du 16 décembre 2005 de la LAsi; rapport concernant la modification des ordonnances 1, 2 et 3 sur l'asile (OA 1, OA 2 et OA 3) ainsi que de l'ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE; RS 142.281) publié le 28 mars 2007