

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil exécutif.

N° de l'intervention: 003-2019
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.4

Déposée le: 09.01.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 925/2019 du 28 août 2019
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –



Politique de placement des enfants en difficulté dans le canton de Berne

Au niveau suisse, les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte relèvent essentiellement du Code civil, qui a connu une importante réforme dont l'entrée en vigueur est intervenue le 1^{er} janvier 2013. Cette dernière a obligé les cantons à s'adapter à la nouvelle législation fédérale en la matière.

Dans le canton de Berne, ce sont principalement les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) qui sont chargées de l'application des mesures en matière de protection des enfants. L'article 2 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte du canton de Berne définit ainsi les fonctions des onze APEA du canton de Berne : « L'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte par le Code civil suisse, la loi sur la stérilisation et la présente loi. »

En 2018, le Grand Conseil bernois a pris connaissance, quasi à l'unanimité, du rapport intitulé « Evaluation de l'application de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne ». Ce dernier tire un bilan globalement positif de la réforme du système de protection de l'enfant et de l'adulte comme on peut le lire dans les passages suivants dudit rapport : « La nouvelle conception de la protection de l'enfant et de l'adulte a été à l'origine d'une réforme très importante [...]. Dans le canton de Berne, le nouveau droit a été mis en œuvre de manière tout à fait satisfaisante, notamment en comparaison intercantonale. Le nouveau système est aujourd'hui largement consolidé et les APEA ont trouvé leurs marques en tant qu'autorités professionnelles. Il n'y a pas lieu d'agir dans l'immédiat, même s'il existe des possibilités d'amélioration dans les domaines des coûts des mesures, de l'organisation territoriale, de la collaboration avec

les services sociaux et de l'organisation des services de mandataires privés. Il conviendrait par ailleurs de mieux séparer l'autogestion de la surveillance. »

Le canton de Neuchâtel vient, quant à lui, de s'engager sur la voie d'une réforme en profondeur de son système de protection de la jeunesse. En principe, trois options se présentent lorsque des enfants sont considérés par les autorités compétentes comme étant menacés dans leur environnement familial : des structures ambulatoires, le placement en famille d'accueil ou le placement en institution.

Actuellement, le canton de Neuchâtel figure parmi les cantons qui placent le plus d'enfants en institution en Suisse romande. Le journal *Arcinfo* du 9 janvier 2019 nous apprend que la proportion d'enfants internés en institution dans le canton de Neuchâtel est même trois fois plus importante que dans le canton du Jura par exemple.

Plusieurs facteurs ont poussé récemment les autorités neuchâteloises à revoir leur politique de protection de la jeunesse. Parmi ces derniers, mentionnons le scandale des enfants arrachés à leur famille et placés dans des conditions souvent terribles et absolument inadmissibles jusqu'à une période récente. Cette page sombre de l'histoire suisse est ressurgie lors de la mise en place d'une procédure d'indemnisation des victimes de placements forcés. Selon Christian Fellrath, chef du Service de protection de l'adulte et de la jeunesse du canton de Neuchâtel, cette actualité a suscité une remise en question de la politique de placement des enfants menées dans le canton de Neuchâtel. Dans une démarche louable qui se situe à mi-chemin entre la philosophie, la philosophie de l'histoire et la philosophie du droit, les autorités neuchâteloises ont pris une distance critique par rapport à leur pratique en matière de placement des enfants. Christian Fellrath s'exprime avec beaucoup de pertinence en disant ceci : « Les autorités cantonales doivent se demander si leur politique actuelle les mettra dans une situation critiquable dans 20 ou 40 ans, comme nous critiquons aujourd'hui une politique en vigueur il y a 50 ans. » Parallèlement, les autorités neuchâteloises mentionnent également la Convention des droits de l'enfant des Nations unies qui insiste sur la nécessité de privilégier les familles d'accueil aux institutions pour le bien des enfants.

Il semble que le virage opéré par le canton de Neuchâtel en matière de protection de la jeunesse aura des conséquences sur le canton de Berne, en particulier sur le Jura bernois. En effet, les institutions de placement neuchâteloises accueillent aujourd'hui des enfants provenant notamment du Jura bernois mais aussi du canton du Jura. Or le canton de Neuchâtel a décidé dans le cadre de sa réforme non seulement de réduire les places en institution mais également de ne plus assumer les risques financiers inhérents à des places prévues pour d'autres cantons qui resteraient inoccupées.

Outre les conséquences des décisions neuchâteloises pour le canton de Berne, certains aspects du système bernois de protection de l'enfant suscitent des interrogations légitimes. Mentionnons notamment le cas suivant survenu dans la région du Jura bernois et de Bienne. Une maman dans une situation très difficile n'était pas en mesure de s'occuper de son enfant. Ce dernier a été placé dans une famille d'accueil. Or, son grand-père maternel a manifesté son intention de prendre soin de son petit-fils. Jouissant d'une excellente situation financière, cet homme connu à la respectabilité remarquable s'est vu refuser la garde de l'enfant de sa fille. A son désespoir, il ne s'est vu octroyer qu'un droit de visite de quelques heures un jour par semaine dans la famille d'accueil de cet enfant. Il aurait été souhaitable pour le bien de l'enfant de le confier aux soins d'un parent très proche, qui de plus était connu pour son grand cœur et son intégrité, plutôt qu'à

une famille d'accueil totalement étrangère dont nous ne remettons pas en question les probables grandes qualités d'accueil d'enfants en difficulté.

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

1. Dans le canton de Berne, combien d'enfants en difficulté ont été placés dans des institutions au cours des quatre dernières années ?
2. Dans le canton de Berne, combien d'enfants en difficulté ont été placés dans des familles d'accueil au cours des quatre dernières années ?
3. Comment se situe le canton de Berne en comparaison intercantonale au niveau de ses choix en matière de placement extrafamilial des enfants considérés en difficulté (ambulatoire, famille d'accueil, institutions) ?
4. Combien de décisions de placement d'un enfant hors de sa famille ont-elles fait l'objet de recours au cours des quatre dernières années ?
5. Combien de ces éventuels recours ont-ils été acceptés ?
6. Comment le Conseil exécutif apprécie-t-il le bilan de sa politique de protection de l'enfant sous l'angle du bien de l'enfant et de la Convention des droits de l'enfant des Nations unies ?
7. Dans quelle mesure les autorités cantonales privilégient-elles le placement d'enfants en difficultés chez des parents proches ?
8. Que pense le canton de Berne du virage opéré par le canton de Neuchâtel en matière de politique de protection de l'enfant ?
9. Le canton de Berne envisage-t-il d'entreprendre une analyse de son système de protection de l'enfant dans le même sens que le canton de Neuchâtel ?
10. Quelles seront les conséquences de la réforme du système de protection de l'enfant entreprise par le canton de Neuchâtel sur le canton de Berne et sur le Jura bernois en particulier ?

Réponse du Conseil-exécutif

En substance, l'auteur de l'interpellation souhaite obtenir un aperçu du nombre d'enfants et de jeunes ayant bénéficié d'un placement résidentiel dans le canton de Berne ces quatre dernières années et aimerait connaître la position du Conseil-exécutif au sujet de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Chiffre 1

En 2018, 2063 enfants et jeunes ont été placés en institution dans le canton de Berne.

L'évolution au cours des quatre dernières années peut être retracée en considérant le nombre de placements résidentiels dans des foyers pour enfants et adolescents, en recul constant :

- 2015 : 2481 placements
- 2016 : 2347 placements

- 2017 : 2245 placements
- 2018 : 2239 placements

La différence entre le nombre de placements et le nombre d'enfants placés en 2018 s'explique par le fait que quelques enfants ont été placés en institution plusieurs fois dans l'année sous revue. Il y a eu au total 176 placements multiples.

Chiffre 2

En 2018, 687 enfants et jeunes ont été placés en famille d'accueil dans le canton de Berne (placements de longue durée). L'évolution au cours des quatre dernières années peut être retracée en considérant le nombre de placements chez des parents nourriciers, en augmentation :

- 2015 : 653 placements
- 2016 : 728 placements
- 2017 : 724 placements
- 2018 : 760 placements

La différence entre le nombre de placements de longue durée et le nombre d'enfants placés en 2018 s'explique par le fait que quelques enfants ont été placés en famille d'accueil plusieurs fois dans l'année sous revue. Il y a eu au total 73 placements multiples.

Chiffre 3

Une comparaison intercantonale peut être effectuée en considérant le taux de placement. Ce taux montre le rapport entre le nombre d'enfants du canton de Berne ayant bénéficié d'un placement résidentiel (institution ou famille d'accueil) et le nombre total d'enfants du groupe d'âge correspondant au sein de la population résidente. Le taux de placement du canton de Berne est resté stable au cours des ans et s'élevait en 2018 à 10,16 pour mille.

Hormis le canton de Berne, les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne sont les seuls à collecter depuis quelques années des données sur le placement résidentiel des enfants et des jeunes. D'autres cantons s'emploient actuellement à mettre en place un tel relevé. Le taux de placement bâlois, publié pour la dernière fois en 2013, se montait à 15,17 pour mille dans le canton de Bâle-Ville et à 7,99 pour mille dans le canton de Bâle-Campagne.

Chiffres 4 et 5

Au sujet du nombre de recours formés contre les décisions des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) sur le placement d'enfants et de jeunes hors de leur foyer d'origine, les chiffres de la Cour suprême relatifs au retrait du droit de déterminer le lieu de résidence sont les suivants :

- 2015 : 27 recours, aucun admis
- 2016 : 28 recours, un admis
- 2017 : 20 recours, aucun admis
- 2018 : 45 recours, un admis

Chiffre 6

Le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a profondément modifié la constellation des acteurs, les interfaces et les compétences dans le domaine de la protection de l'enfant. Partant, le canton de Berne a redéfini sa politique de protection de l'enfant et élaboré une base conceptuelle sur la protection globale de l'enfant (Feuille d'information sur la protection de l'enfant, 4^e éd., janvier 2019), qui s'appuie sur la Convention

relative aux droits de l'enfant des Nations unies, la Constitution fédérale (art. 11 Cst) et le bien de l'enfant selon le Code civil. De multiples travaux de mise en œuvre ont été réalisés ces dernières années dans les trois niveaux d'action que constituent la détection précoce de situations de mise en danger du bien-être de l'enfant, les mesures de protection décidées d'un commun accord et la protection de l'enfant relevant de l'autorité. Citons par exemple les structures ordinaires et le coaching pour spécialistes mis sur pied dans le domaine de la détection précoce chez les jeunes enfants (0 à 5 ans), les instruments de détection précoce pour les travailleurs sociaux en milieu scolaire ou la définition des critères spécifiques à respecter lors de mesures de protection décidées d'un commun accord.

En outre, le Conseil-exécutif a mis en consultation le 27 mai 2019 une nouvelle loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (LPEP). Cette loi doit permettre au canton de Berne de créer le cadre légal pour faciliter la mise en œuvre du droit des enfants et des jeunes à l'encouragement et à la protection de leur développement. Une définition claire des compétences, des instruments et des processus doit accroître l'efficacité dans l'accomplissement des tâches et favoriser une meilleure application des exigences de la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations unies.

À ce propos, la Suisse présente tous les cinq ans au Comité des droits de l'enfant de l'ONU un rapport sur l'état de la mise en œuvre des droits de l'enfant dans le pays. Le comité évalue dans le cadre d'une procédure élargie les mesures prises et formule des recommandations en vue de combler les lacunes existantes. C'est ainsi que, après son dernier examen en 2015, il avait adressé des recommandations à la Suisse. Dans le prochain rapport national qu'elle présentera en 2020, la Suisse se prononcera sur ces recommandations et exposera les moyens par lesquels elle entend combler les lacunes restantes. Dans la foulée, le canton de Berne dressera aussi un bilan et montrera comment il met en œuvre les recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU qui relèvent de son domaine de compétences.

Chiffre 7

En 2018, 37,5 pour cent des placements ont été faits auprès de parents proches. La mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'encouragement et la protection permettra de revaloriser et de renforcer le placement chez des proches. Dans de nombreux cas, ces placements au sein du cercle familial, chez des proches ou les grands-parents, offrent continuité, repères et sécurité au sein de structures relationnelles existantes. La proximité familiale et émotionnelle est également une condition pouvant permettre à l'enfant de se sentir en sécurité, d'être valorisé et d'activer en outre les ressources et les compétences qui lui sont nécessaires pour bien prendre en main sa nouvelle vie. Cependant, le fait que l'environnement soit familial et rassurant comporte aussi des risques : les implications et relations d'interdépendance entre les proches sont examinées et discutées dans le cadre de la vérification de l'aptitude.

Chiffre 8

Le canton de Berne veut lui aussi garantir que les enfants qui ont un besoin particulier d'encouragement et de protection aient accès à des prestations de soutien appropriées et de qualité qui correspondent au bien-être de l'enfant. Les prestations particulières d'encouragement et de protection comprennent d'un côté le placement résidentiel en foyer ou chez des parents nourriciers, de l'autre les prestations de type ambulatoire, comme l'encadrement familial socio-pédagogique. Valoriser et renforcer les familles d'accueil constitue aussi dans le canton de

Berne un objectif important, qui sera mis en œuvre dans le cadre de la nouvelle loi sur l'encouragement et la protection.

Chiffre 9

D'une part, le canton de Berne s'est activement occupé de cette page sombre de l'histoire des enfants placés de force dans le canton et a procédé à une analyse complète. Les résultats de ces travaux ont été publiés dans un livre (Leuenberger, Marco ; Mani, Lea ; Rudin, Simone ; Seglias, Loretta : « Die Behörde beschliesst » – zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912–1978 », archives de l'association historique du canton de Berne HVBE, vol. 87, Baden 2011, en allemand). À l'occasion de la parution du livre en 2011, le Conseil-exécutif a officiellement présenté ses excuses à tous les enfants concernés placés de force dans un foyer ou une famille.

D'autre part, dans la perspective de la nouvelle loi sur l'encouragement et la protection, le canton a effectué entre 2014 et 2017 des analyses complètes dans les domaines des prestations résidentielles (foyers pour enfants et adolescents), ambulatoires et en famille d'accueil. Le rapport du 30 mars 2017 « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne » présente les résultats des travaux et montre les actions nécessaires dans le domaine de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes. Dans ce contexte a été élaboré le nouveau modèle proposant un système de pilotage, de financement et de surveillance uniforme dans le domaine des prestations ambulatoires et résidentielles destinées à des enfants et à des jeunes qui ont un besoin particulier d'encouragement et de protection.

Chiffre 10

La réduction du nombre de places dans des foyers pour enfants et adolescents prévue dans le canton de Neuchâtel peut faire augmenter la demande de prestations résidentielles pour des enfants non bernois placés dans la partie francophone du canton de Berne. Au 31 décembre 2018, on comptait plus d'enfants non bernois provenant de cantons francophones et placés dans le canton de Berne (N=36, dont 6 Neuchâtelois) que d'enfants de la région francophone de Berne bénéficiant d'un placement résidentiel hors du canton (N=25, dont 13 dans le canton de Neuchâtel). Dans la mesure où les places en institution disponibles dans la région francophone du canton de Berne sont occupées en priorité par des enfants résidant dans le canton, l'évolution de la situation dans le canton de Neuchâtel n'aura pas de lourdes conséquences sur le canton de Berne. L'Office des mineurs continuera à observer cette évolution de près dans le cadre des analyses statistiques annuelles.

Destinataire

- Grand Conseil