

# La protection de l'adulte et de l'enfant à Bienne et ses liens avec l'aide sociale

## 1. L'organisation en bref du domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte dans le canton de Berne et ses recouvrements avec l'aide sociale

Je vais être très brève dans ma description de l'organisation cantonale, puisque je parlerai surtout de la situation telle qu'elle se présente à Bienne.

Dans le canton de Berne, l'autorité tutélaire est communale. L'exécutif communal, le conseil municipal, est autorité tutélaire, avec la possibilité pour la commune d'instituer une commission de tutelle comme autorité et pour plusieurs communes de se regrouper en arrondissement de tutelle<sup>1</sup>. Le conseil municipal n'est resté autorité tutélaire que dans des petites communes, la plupart disposant d'une commission des tutelles ou s'étant associées pour disposer d'une autorité tutélaire commune.

L'autorité tutélaire est par conséquent une **autorité administrative**. Ses membres sont des miliciens dont on n'exige pas qu'ils aient une formation particulière.

L'aide sociale individuelle est dispensée par les services sociaux qui sont la plupart polyvalents, c'est-à-dire gèrent des dossiers d'aide sociale et assument des mandats tutélaires pour adultes et pour enfants. Le domaine de l'aide sociale a été réorganisé au niveau cantonal en lien avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'aide sociale en 2002<sup>2</sup>. Cela a notamment eu comme conséquence une réduction importante du nombre des services sociaux dont la composition a été liée à des exigences au niveau de la spécialisation.

Dans les services sociaux polyvalents, le fait que des collaborateurs d'une même institution soient actifs dans les deux domaines crée certainement des synergies que je connais mal puisque, comme je l'exposerai, le modèle biennois est différent.

Il y a également une imbrication des deux domaines dans les communes qui disposent d'une commission compétente à la fois en matière de tutelle et d'aide sociale, les "Sozial- und Vormundschaftskommissionen". Une telle réunion de pouvoirs décisionnels dans les deux domaines n'est plus possible selon le nouveau droit de la protection de l'adulte, vu la spécialisation et l'indépendance exigées de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant.<sup>3</sup>

## 2. Organisation des deux domaines dans la ville de Bienne

Bienne n'a pas de service social polyvalent. La protection de l'enfant et de l'adulte, c'est-à-dire le domaine tutélaire d'une part et l'aide sociale d'autre part sont attribués à **deux départements distincts** : le Département de la protection de la jeunesse et des adultes (PJA) pour le domaine tutélaire et le Département des affaires sociales (DAS) pour l'aide sociale. Au sein de l'administration, les deux départements dépendent de la même Direction de la formation, de la prévoyance sociale et de la culture qui est l'une des

---

<sup>1</sup> art. 27 LiCCS (RSB 211.1)

<sup>2</sup> art. 18 LASoc (RSB 860.1)

<sup>3</sup> Vogel/Wider, Le nouveau droit de la protection de l'adulte, RDT, 2009, p. 65

quatre directions faisant partie de l'Exécutif communal. Par rapport aux décisions qui doivent être prises et mises en œuvre dans le domaine tutélaire, le Dép. de la PJA dépend de l'autorité tutélaire qui est une commission des tutelles composée de 9 membres dont 8 sont élus par le Conseil de ville (législatif communal). Le Directeur de la formation, de la prévoyance sociale et de la culture est de plein droit président de la l'autorité tutélaire et la responsable du Dép. de la PJA en est la secrétaire.

Les tâches de la PJA concernent non seulement la protection de l'adulte et de l'enfant, avec le règlement des paternités et la surveillance des placements, mais également l'avance et le recouvrement des contributions d'entretien et le domaine des successions.

Une des caractéristiques de l'organisation du département est la spécialisation des assistants sociaux et des services. Les mesures en faveur d'adultes sont gérées par les mandataires professionnels des deux services pour adultes, alors que les mesures pour enfants sont gérées par les assistants sociaux et assistantes sociales des deux services pour la jeunesse. Cette spécialisation se retrouve également au niveau de l'enquête. Selon qu'il s'agit d'adultes ou d'enfants, l'enquête sociale n'est pas effectuée par la même équipe.

L'essentiel du travail accompli dans le département l'est pour le compte de l'autorité tutélaire. Il s'agit d'une part de tâches de l'autorité qui sont exécutées par des collaborateurs et collaboratrices de la PJA et d'autre part de la mise en œuvre de décisions de cette autorité. Exprimé d'une autre manière : l'autorité rend des décisions qui sont préparées à la PJA (enquête sociale, évaluation et diagnostic, choix et rédaction de la mesure), décisions qui sont ensuite mises en œuvre en grande partie à la PJA (mandats confiés aux mandataires professionnels de la PJA) ; enfin les tâches de contrôle concernant les mesures instituées sont exécutées au sein de la PJA (inventaire initial, contrôle des rapports périodiques et révision des comptes, contrôle des fortunes); l'autorité ne faisant en quelque sorte que ratifier le travail effectué.

Cette organisation a pu se développer dans le respect de critères de qualité par rapport au travail accompli, puisque l'autorité peut s'appuyer sur les collaborateurs et collaboratrices de la PJA (juristes, assistants sociaux, spécialistes du domaine de la compatibilité, personnel administratif). Il s'agit-là de l'aspect positif de ce type d'organisation.

L'organisation est néanmoins bancal. En effet, bien que les décisions formelles soient prises par l'autorité tutélaire, on constate que ceux qui décident ne disposent souvent pas des connaissances requises et ceux qui en disposent n'ont pas le pouvoir de décision, ce qui peut engendrer des tensions et des frustrations de part et d'autre. Cela constitue l'aspect problématique de la structure auquel l'organisation des autorités selon le nouveau droit devrait remédier, en rétablissant la hiérarchie, comme cela a souvent été évoqué dans les débats concernant la nouvelle autorité.

En faisant abstraction de ce problème de hiérarchie mal établie, l'organisation peut apparaître également comme bancal du point de vue de sa structure, si l'on considère que des tâches de l'autorité (conduite de la procédure, évaluation de la situation, choix de la mesure, travail de contrôle et de révision) sont effectués au sein d'un département de l'administration, sans que l'autorité ne puisse intervenir d'une quelconque manière dans l'organisation de cette administration, puisqu'elle n'en fait pas partie et que les personnes qui y travaillent ne lui sont pas subordonnées.

A titre de comparaison, au sein du Dép. des affaires sociales, du point de vue de la structure, la situation est plus simple, puisque les décisions en matière d'aide sociale individuelle sont prises au sein du département par sa responsable. L'autorité sociale est dans le département.

### 3. Interfaces entre l'activité des deux départements

Les Dép. de la protection de la jeunesse et des adultes et le Dép. des affaires sociales ont chacun leurs domaines d'activité spécifiques. Les interfaces, c'est-à-dire les situations où la collaboration entre les deux départements intervient sont diverses. Ces zones de collaboration surviennent lorsque:

- une personne bénéficiant d'une mesure tutélaire gérée par un mandataire professionnel de la PJA bénéficie de l'aide sociale,
- une mesure de protection de l'enfant doit être financée par l'aide sociale,
- le DAS signale à la PJA la situation d'une personne bénéficiant de l'aide sociale, en demandant que des mesures tutélaires soient prises en sa faveur,
- le DAS signale la situation d'une famille à la PJA, en demandant que l'on examine si des mesures de protection doivent être prises en faveur des enfants,
- une personne vient demander de l'aide à la PJA où, après une brève enquête, on l'oriente vers le DAS, car il s'agit en premier lieu de remédier à un problème d'indigence.

Une des situations susmentionnées mérite d'être développée. Il s'agit des signalements du DAS concernant des adultes au bénéfice de l'aide sociale. Bien que ces personnes soient déjà suivies par un assistant social ou une assistante sociale, ce genre de signalements peut faire sens, puisque la mission de l'assistant social en charge d'un dossier d'aide sociale n'est pas la même que celle du mandataire tutélaire, même s'il existe de nombreux recoupements.

Ces demandes sont traitées par le Service juridique et d'enquêtes de la PJA qui les examine selon les critères suivants :

- On évalue la situation de la personne et ses besoins d'assistance sous l'angle de la **subsidiarité**, donc en tenant compte de l'appui que le DAS et les autres éventuels partenaires peuvent offrir. Une mesure tutélaire n'est envisagée que lorsque cette aide a atteint ses limites, principalement lorsqu'un problème de représentation se pose qui ne peut être réglé par une représentation volontaire et nécessite une mesure tutélaire.
- On examine également si l'assistance que peut offrir une mesure tutélaire est **adéquate**, notamment par rapport à la motivation de la personne et sa disposition à collaborer, et si le principe de la **proportionnalité** est respecté.

Su la base de ces critères, dans les cas d'adultes, les situations signalées qui débouchent sur l'institution d'une mesure tutélaire sont rares. En revanche, une mesure tutélaire sera instituée, pour autant que les conditions légales soient réalisées, lorsque la personne qui ne peut gérer ses affaires devient rentière AVS ou AI et ne dépend plus de l'aide sociale, car le DAS ne gère pas les revenus de personnes qui ne bénéficient plus de l'aide sociale et ferme par conséquent leur dossier.

### 4. Moyens pratiques mis en place à Bienne pour améliorer la collaboration entre les deux départements

A Bienne, les outils suivants ont été développés dans le but d'améliorer la collaboration entre les deux départements ;

- **Les CID (coordinateurs inter département)**. Il s'agit de délégués des deux départements (en général 3 par départements) qui se rencontrent environ 3 fois par année et ont comme mission :

- de rapporter les problèmes de collaboration inter départements
- de signaler les dysfonctionnements dans les procédures établies
- d'élaborer des propositions de solution

Le bilan des CID est globalement positif. Ils constituent un bon outil pour recueillir les problèmes de dysfonctionnement dès qu'ils apparaissent et éviter qu'ils ne dégénèrent, par exemple en querelles de personnes.

- **Les directives communes concernant les adultes** (personnes bénéficiant d'une mesure tutélaire et de l'aide sociale) **et les enfants** (financement des mesures de protection de l'enfant par l'aide sociale).  
Elles résultent de longues discussions. Les premières ont été adoptées en 2002. Elles ont été revues et améliorées en 2005 et actuellement leur révision est en voie d'achèvement.
- **Les rencontres périodiques entre les responsables des deux départements.**  
Ces rencontres ont lieu une fois par année ou plus souvent si nécessaire et servent notamment à régler les cas spéciaux qui ne trouvent pas de solution dans les directives communes.

Ces moyens mis en place ne constituent pas une panacée, mais, en cas de conflit, favorisent une attitude professionnelle et permettent de développer une culture de la communication qui n'est jamais acquise définitivement et à l'entretien de laquelle il faut travailler sans relâche, car il n'y a pas de mystère, le fait que les deux départements constituent des entités administratives distinctes signifie des cultures différentes au sein de chacune.

## 5. Quels changements pourrait amener le nouveau droit ?

Les premières bases concernant l'organisation des nouvelles autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ont été posées dans le canton de Berne au mois de janvier 2010 par le Grand Conseil qui a chargé le Conseil-exécutif de fonder la législation cantonale portant introduction du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte sur un **modèle régional**<sup>4</sup>. Ces autorités régionales devront être organisées selon les principes suivants :

- Création au niveau des arrondissements administratifs, dans la mesure du possible rattachement administratif aux préfectures.
- Les autorités prennent leurs décisions de manière autonome.
- Les membres des autorités sont nommés par le Conseil-exécutif.
- Les tâches des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte peuvent aussi être exercées par les communes bourgeoises.

Cette première décision a été accueillie favorablement par les professionnels de l'action sociale, qui s'étaient dans leur immense majorité déclarés favorables à ce type d'organisation, lorsque la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques avait mis deux modèles en consultation, le modèle communal et le modèle cantonal, devenu entre-temps modèle régional.

On ignore pour l'instant de quels moyens seront dotées ces autorités dans le canton de Berne. Le bassin de population des arrondissements devrait garantir la création d'autorités formées de professionnels, par opposition à une autorité de milice, d'autorités devant traiter un volume suffisant d'affaires pour acquérir la routine nécessaire dans leur

<sup>4</sup> Journal du Grand Conseil, séance du 27.01.2010, p. 189 à 196

fonctionnement, un fonctionnement qui devrait pouvoir être garanti vingt-quatre heures sur vingt-quatre.

Les moyens dont seront dotés ces autorités ne sont pas encore définis. Il s'agit d'une question cruciale par rapport aux tâches multiples et complexes qui lui incomberont. Parmi les modèles discutés, certains prévoient que les services sociaux soient chargés par l'autorité de faire les enquêtes, autorité qui ne disposerait dès lors par de ses propres auxiliaires pour faire les enquêtes.

A l'échelle biennoise, la nouvelle organisation des autorités va certainement entraîner des changements structurels dans le Dép. de la protection de la jeunesse et des adultes, puisque certaines tâches devront être accomplies par l'autorité elle-même ou par ses propres auxiliaires. Il s'agit de l'instruction des procédures et tout ce qui en résulte ainsi que du travail de contrôle des curateurs, notamment la révision et le contrôle des fortunes. Ce qui pourrait éventuellement demeurer à la PJA est le travail d'enquête. Si tel est le cas, encore faudra-t-il que soit défini ce que comporte une enquête. A partir de là, on peut se demander par exemple si l'autorité chargerait le Dép. des affaires sociales de l'enquête, lorsque la personne concernée est bénéficiaire de l'aide sociale.

Si l'on poursuit la réflexion au niveau de l'arrondissement administratif de Bienne dont fait partie la ville de Bienne, comment la situation se présentera-t-elle ? L'arrondissement compte près de 90'000 habitants et regroupe une vingtaine de communes. Actuellement il compte 7 services sociaux de taille très inégale. Si les services sociaux sont chargés des enquêtes, ou d'un travail d'enquête bien défini, force est de constater qu'il y aura inégalité dans les ressources à disposition. Ainsi, il sera difficile à un service social polyvalent disposant de 100 ou 150% de postes d'assistant social d'effectuer un travail d'enquête répondant aux standards exigés par l'autorité, alors qu'un service social mieux doté où une spécialisation des assistants sociaux peut être envisagée aura moins de difficultés. La ville de Bienne apparaîtrait de ce point de vue comme privilégiée, puisque l'aide sociale et la protection de l'adulte et de l'enfant sont attribuées à deux départements distincts et qu'au sein de la PJA il y a une spécialisation par rapport à la population concernée (adultes ou enfants).

Les inégalités évoquées qui pourraient apparaître au niveau de l'enquête interpellent, car elles risqueraient d'entraîner des inégalités dans la procédure par rapport à la manière dont le nouveau droit est appliqué et, en fin de compte, dans la protection accordée aux personnes. Il serait par conséquent souhaitable que le législateur cantonal y soit attentif, lorsqu'il sera question de la dotation des nouvelles autorités.

Catherine Zulauf,  
responsable du service juridique et d'enquêtes  
du Département de la protection de la jeunesse  
et des adultes de la Ville de Bienne

Bienne, mars 2010