



## REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

### à l'interpellation Catherine Labouchère et consorts – Problèmes dans une institution pour handicapés : quid ?

#### Rappel de l'interpellation

Des problèmes ont été récemment médiatisés au sein d'une institution s'occupant d'handicapés atteints d'autisme. Ces dernières années, suite à des constatations faites dans certaines institutions, des mesures de surveillance ont été instituées avec des conditions strictes pour prévenir la maltraitance, notamment pour limiter la contention à de très rares cas.

Le Contrôle interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS) est chargé de la surveillance. Les commissions des plaintes sont à disposition des patients et de leurs familles en cas de problème.

Il semble donc que les outils existent pour assurer une prévention adéquate. Toutefois, en matière de travail en institution avec des personnes atteintes de handicap, la vigilance est d'autant plus nécessaire de la part des autorités de surveillance que les résidents sont des personnes très fragilisées. Si des faits, tels qu'ils sont décrits, sont relatés publiquement, il y a lieu de s'interroger sur les processus de surveillance pour vérifier qu'ils soient adaptés en fonction des pathologies des résidents. La Commission de gestion, lors de la dernière législature, avait à plusieurs reprises soulevé cette nécessité de veille attentive au problème des questions de handicap, particulièrement au moment de la transition mineurs-majeurs — bilan COGES rapport 2016 p. 22.

Les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

1. A-t-il eu connaissance de ces faits avant qu'ils ne soient rendus publics ?
2. Dans l'affirmative, quelles mesures a-t-il prises ?
3. Quelles mesures de vigilance le CIVESS prend-t-il dans ses actions de surveillance, particulièrement en termes de formation, de supervision, d'encadrement du personnel et de son tournus ?
4. A-t-il institué un catalogue des alertes reçues avec une échelle de gravité en fonction des éléments transmis afin de déclencher le processus de surveillance ?

## Réponse du Conseil d'Etat

### Introduction

Au mois de mars 2018 la RTS ainsi que d'autres médias ont diffusé des informations relatives à des accusations de maltraitance sur des résidents dans le groupe de vie « Baobab » de la Cité du Genévrier à Saint-Légier, un établissement socio-éducatif de la fondation Eben-Hézer subventionné par le canton qui accueille des personnes adultes en situation de handicap.

### Question 1 : A-t-il eu connaissance de ces faits avant qu'ils ne soient rendus publics ?

Le projet du groupe Baobab à la Cité du Genévrier a été mis en place en 2011 et comprenait cinq résidents présentant des troubles du spectre autistique (TSA). Dès 2014 le Service de prévoyance et d'aides sociales (SPAS) du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) a reçu des doléances de la part de trois familles dont les fils fréquentaient ce groupe. Ils signalaient leur insatisfaction relative au manque d'activités et au tournus du personnel qui encadrait leur fils. Un « groupe ressource » – réunissant des représentant-e-s des parents, de l'établissement, d'Autisme Suisse Romande et du SPAS – a été mis en place par la Cité du Genévrier en juillet 2014 afin de soutenir le projet de ce groupe de vie.

Un courrier anonyme adressé à l'une des familles en question a ensuite dénoncé de graves actes de maltraitance en octobre 2015. Suite à cet événement, la direction de la Cité du Genévrier a immédiatement déposé une plainte au Ministère public de l'est vaudois pour établissement de la véracité des accusations et diffamation. En parallèle, les familles concernées ont déposé une plainte auprès de la Commission d'examen des plaintes des patients, résidents ou usagers d'établissements sanitaires et d'établissements socio-éducatifs (COP). Celle-ci a suspendu le dossier jusqu'à la fin de la procédure pénale, comme le veut la procédure en usage. L'ensemble de ces faits ont été signalés à l'époque au SPAS, qui a assuré un suivi continu de cette situation.

L'enquête de police n'a pour sa part pas permis d'établir la véracité des faits décrits dans le courrier anonyme. Le Ministère public de l'Est vaudois a donc classé la plainte en septembre 2016. La COP a ensuite repris ses travaux.

### Question 2 : Dans l'affirmative, quelles mesures a-t-il prises ?

Le groupe Baobab de la Cité du Genévrier a fait l'objet de trois inspections inopinées de le CIVESS (Contrôle interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux) en avril 2012, mai 2013 et mai 2015, ainsi que d'une inspection sur mandat du SPAS (janvier 2017). Aucune de ces inspections n'a permis de relever des actes de maltraitance sur les résidents de ce groupe<sup>1</sup>.

Compte tenu de la rupture des liens de confiance entre les parents et l'institution, et pour permettre à ces jeunes de retrouver un lieu de vie serein, le SPAS a mis tout en œuvre pour créer un lieu d'accueil dans une autre institution, début 2017, pour les 3 familles qui ont souhaité changer d'établissement. Des places spécialisées dans l'accueil de personnes présentant un trouble du spectre de l'autisme (TSA), des situations particulièrement complexes qui demandent un dispositif d'accompagnement spécialisé et conséquent, ont été créées le plus rapidement possible dans un autre établissement pour répondre à leur demande. Concernant les deux autres familles ayant un proche dans le groupe Baobab, elles n'ont pas souhaité changer d'institution et ont décidé de continuer de bénéficier des prestations de la Cité du Genévrier.

De son côté, la COP a initialement clôturé son instruction le 23 avril 2018. Cependant, le 5 juin 2018, une des parties à la procédure a sollicité la réouverture de l'instruction, afin d'auditionner un nouveau témoin, soit un ancien employé de la Cité du Genévrier, susceptible d'apporter de nouveaux éléments pertinents. Au vu des motifs invoqués, la Commission est entrée en matière sur cette réquisition de preuves et a décidé en conséquence de la réouverture de l'instruction.

---

<sup>1</sup> Il faut préciser que le CIVESS a réalisé d'autres inspections inopinées à la Cité du Genévrier depuis cette date à la fois dans le secteur qui incluait le groupe Baobab (juillet 2017) et dans d'autres secteurs de l'établissement (juillet 2017, janvier 2018, mai 2018).

En parallèle, le Chef du DSAS, sur la base du même témoignage qu'il a reçu directement, a décidé de mener une enquête administrative confiée à Monsieur Eric Toriel, ancien secrétaire général du DSAS. Elle a permis de compléter rapidement les investigations de la COP, qui a pu bénéficier de ses conclusions comme pièce au dossier d'instruction.

La Commission a communiqué sa décision relative à cette plainte le 28 septembre 2018<sup>1</sup> :

*Au terme d'une instruction complète, la Commission est parvenue à la conclusion que les résidents du groupe Le Baobab n'ont pas subi, de manière répétée, de maltraitance physique, psychique ou verbale, au sein de leur lieu de vie. Elle a en revanche constaté que plusieurs résidents de ce groupe ont été directement victimes, à des occasions isolées, d'actes relevant de la maltraitance physique ou verbale de la part de certains collaborateurs, dont deux éducateurs en particulier.*

*La Commission a retenu que l'établissement n'a pas pris toutes les mesures qui s'imposaient pour prévenir ces cas.*

*La Commission précise néanmoins qu'un des collaborateurs concernés par ces faits a été licencié, à la fin du mois d'octobre 2015 ; les autres situations ne mettent pas en cause d'éducateurs qui seraient actuellement employés au sein de la Cité du Genévrier.*

*La Commission est également parvenue au constat que les résidents du groupe Le Baobab, constitué d'une population particulièrement vulnérable, ont subi une forme de négligence, dans le cadre de leur prise en charge. L'instruction a révélé que l'équipe éducative en charge du groupe a subi un fort roulement de personnel et n'a pas été constituée de collaborateurs disposant des connaissances et compétences professionnelles requises en nombre suffisant, ce qui n'a pas permis une intervention et un accompagnement adapté. Les réactions éducatives n'ont pas été appropriées, de manière suffisamment constante, face à des personnes dont les besoins exigent une intervention spécifique.*

*La Commission a retenu une violation des droits de la personne, au sens de l'art. 6k al. 1 let. b de la loi sur les mesures d'aide et d'intégration pour personnes handicapées (LAIH ; RSV 850.61).*

*La Commission n'a au surplus pas constaté d'autre violation, en particulier pas de violation des dispositions légales en matière de mesures de contrainte.*

*La Commission a décidé de prononcer, à titre de sanction disciplinaire, un avertissement à l'encontre de la Fondation Eben-Hezer, titulaire de l'autorisation d'exploiter la Cité du Genévrier.*

Par un communiqué de presse du 28 septembre 2018, le DSAS a confirmé avoir pris acte de la décision rendue par la COP et avoir également pris connaissance des conclusions de l'enquête administrative menée par Eric Toriel ainsi que ses recommandations<sup>2</sup> :

*L'enquête administrative met en évidence des lacunes d'organisation, cependant elle relève que la direction de la Cité du Genévrier a pris les mesures, y compris des licenciements rendus nécessaires suite aux signalements des parents et des professionnels. Elle mentionne toutefois que certains certificats de travail délivrés à des collaborateurs ayant eu des comportements maltraitants ne reflétaient pas les actes pour lesquels ils avaient été licenciés, ce qui constitue un risque pour l'ensemble du réseau institutionnel en termes de reproduction de comportements maltraitants envers les résident-e-s dans d'autres établissements socio-éducatifs (ESE). Le rapport d'enquête met également en évidence que la procédure de signalement interne (procédure « aléas ») de la Cité du Genévrier est trop complexe, ce qui engendre des risques et a un effet décourageant envers le personnel.*

*Sur cette base, le DSAS a décidé des mesures suivantes :*

<sup>1</sup> Extrait du communiqué de la COP du 28 septembre 2018.

<sup>2</sup> Extrait du communiqué de presse du DSAS du 28 septembre 2018.

- *Proposer un renforcement du cadre légal (modification LAIH et/ou RLAIH) pour introduire des instruments de suivi – signalement au Département et éventuellement interdiction de pratiquer – des collaborateurs ayant eu des comportements maltraitants envers les résident-e-s dans le réseau des ESE pour adultes du canton de Vaud.*
- *Demander la révision rapide à la Cité du Genévrier de son dispositif de signalement interne d'actes de maltraitance pour le rendre plus simple et efficace.*
- *Mettre en œuvre un plan d'action cantonal pour l'accompagnement des adultes avec troubles autistiques avec l'appui du Centre cantonal autisme (CCA) du CHUV.*
- *Dès cette fin d'année, offrir une formation sur la problématique des troubles de l'autisme aux directions du réseau institutionnel vaudois.*

Il faut également signaler que, depuis 2016, des organisations syndicales ont signalé au DSAS des problèmes relatifs aux conditions de travail au sein de la Cité du Genévrier, notamment en ce qui concerne le manque de dialogue entre la direction et les employé-e-s, l'utilisation des avertissements ainsi que les licenciements. Dans un premier temps, le SPAS a signifié aux organisations syndicales le fait que le canton n'a pas de compétence à intervenir en matière de conduite du personnel dans un établissement privé, sauf si cela a un impact sur la qualité des prestations délivrées au bénéficiaires qui sont subventionnées par les finances publiques.

Suite à une inspection CIVESS qui a eu lieu en juillet 2017 et qui a mis en évidence des problèmes importants en matière du turnover du personnel dans quelques secteurs de l'établissement et une utilisation très fréquente de remplaçant-e-s avec un risque conséquent relatif à la qualité des prestations délivrées, le SPAS a mandaté d'entente avec la direction de la Cité du Genévrier un audit externe portant sur les conditions de travail. Celui-ci s'est déroulé entre novembre 2017 et le printemps 2018. Il a été mené par une instance indépendante et a essentiellement porté sur l'organisation et le management de la Cité du Genévrier. La démarche a associé l'ensemble du personnel.

Dans ce cadre, un accord a été conclu entre la direction de la Cité du Genévrier et des organisations syndicales (AvenirSocial section Vaud et la Fédération syndicale SUD) le 28 juin 2018 concernant les modalités de création d'une commission du personnel et la création d'une structure ponctuelle instituant des rencontres destinées à améliorer le dialogue au sein de cet établissement.

**Question 3 : Quelles mesures de vigilance le CIVESS prend-t-elle dans ses actions de surveillance, particulièrement en termes de formation, de supervision, d'encadrement du personnel et de son tournus ?**

Dans le cadre des inspections, le CIVESS contrôle que les qualifications et compétences des collaborateurs engagés correspondent à la mission de l'institution et aux besoins des résident-e-s. D'une part, elle vérifie si la formation du personnel d'accompagnement est conforme aux exigences cantonales en la matière, qui sont élevées dans le domaine des établissements socio-éducatifs (ESE) : 50% du personnel avec une formation tertiaire au minimum et 20% de personnel non formé au maximum. De l'autre, elle vérifie si le personnel en place dispose des perfectionnements professionnels (formation continue, spécialisations, etc.) inhérents aux problématiques spécifiques des bénéficiaires.

**Question 4 : A-t-il institué un catalogue des alertes reçues avec une échelle de gravité en fonction des éléments transmis afin de déclencher le processus de surveillance ?**

Le CIVESS est responsable d'effectuer des inspections dans chaque lieu de vie au minimum chaque deux ans. Cette fréquence peut toutefois être modifiée lorsque les inspections relèvent des lacunes importantes.

Le contrôle porte un regard sur le respect des droits, de la sécurité, la dignité et l'autonomie des usagers. Il veille également à l'application des bonnes pratiques dans la réalisation des prestations. Au terme de l'inspection CIVESS, les établissements socio-éducatifs sont déclarés conformes ou non conformes au standard cantonal :

- Si 80% de critères sont atteints et aucun critère non atteint, l'établissement est considéré comme conforme ;
- Si 20% des critères sont non atteints, l'établissement est considéré comme non-conforme.

Des inspections de suivi sont réalisées lors de non-conformité. En parallèle, en cas de signalement, elle peut effectuer une inspection sur mandat.

Il faut également signaler qu'une importante stratégie de prévention de la contention dans les établissements socio-éducatifs a été mise en place depuis plusieurs années : interdiction généralisée des mesures de contrainte (notamment l'enfermement et l'attachement) et instauration d'un comité de révision qui valide les exceptions éventuelles à ce principe (où chaque mesure de contrainte est annoncée sur obligation légale). Les pratiques de contention ont été ainsi massivement réduites au cours de cette période.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 novembre 2018.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*V. Grandjean*