

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT
à l'interpellation Nicola Di Giulio –
Mesures de coercition, qu'en est-il aujourd'hui ? (22_INT_130)

Rappel de l'intervention parlementaire

Mesures de coercition, qu'en est-il aujourd'hui ?

En Europe et dans le reste du monde, malheureusement, chaque jour des personnes sont victimes d'internements forcés, de mesures des contraintes (administration d'électrochoc, de psychotropes aux effets secondaires graves).

En mai 2021, des experts des droits de l'homme de l'ONU ont demandé au Conseil de l'Europe de mettre fin à la législation sur les mesures coercitives concernant la santé mentale. Le communiqué publié sur le site du Haut Commissariat des Nations Unies informe : des preuves accablantes fournies par le Forum européen des personnes handicapées, l'Association Mental Health Europe et d'autres organisations, ainsi qu'un large consensus au sein des Nations Unies, notamment auprès de l'Organisation mondiale de la santé, révèlent que le placement forcé dans les établissements médicaux et les traitements involontaires sans consentement préalable, donnés par les établissements, entraînent des répercussions néfastes comme la douleur, les traumatismes, l'humiliation, la honte, la stigmatisation et la peur auprès des personnes présentant des handicaps psychosociaux.

<https://www.ohchr.org/fr/2021/05/un-rights-experts-call-council-europe-stop-legislation-coercive-mental-health-measures>

Histoire sombre.

Pour rappel, dans notre pays la Suisse, jusqu'en 1981, des dizaines de milliers d'enfants et d'adolescents ont subi des mesures de coercition à des fins d'assistance ou des placements extrafamiliaux. Des personnes dont le mode de vie ne correspondait pas aux normes sociales de l'époque ont été internées sans décision de justice par les autorités de tutelle dans des centres de travail voire des établissements pénitentiaires. Les personnes victimes de coercition à des fins d'assistance ont parfois fait l'objet, contre leur gré ou à leur insu, de test de médicaments non homologués ou de traitements médicaux forcés.

Dans une vidéo relative aux internements administratifs en Suisse, l'interview d'une dizaine de personnes qui avaient été enfermées, illustre l'insoutenable dureté des mesures subies dans ces établissements.

<https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/fszm.html>

<https://www.rts.ch/info/suisse/10443579-quelque-60000-internes-administratifs-en-suisse-jusqu'en-1981.html>

<https://www.reiso.org/actualites/fil-de-l-actu/4839-video-sur-les-internements-administratifs-en-suisse>

Un bulletin de l'Observatoire suisse de la santé de février 2018, indique qu'en 2016, 14'580 personnes domiciliées en Suisse ont été placées à des fins d'assistance dans un clinique ou un service psychiatrique suisse, soit 19,7 % des cas traités en psychiatrie. Ces placements représentent un taux de 1,7 cas pour 1000 habitants.

https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/2021-08/obsan_bulletin_2018-02_f.pdf

Un article de 24 Heures du 16 août 2017, mentionne que les PLAFA prononcés par le corps médical ont bondi de plus de 20%. L'article rapporte aussi qu'il y avait des dénonciations d'abus.

<https://www.24heures.ch/les-medecins-multiplient-les-placements-forces-417490303518>

Qu'en est-il aujourd'hui ?

Le soussigné pose les questions suivantes :

Dans le canton de Vaud, pour ces 10 dernières années et par tranche d'âge :

1. *Combien de PLAFA (spécifier par catégorie d'établissement, hôpitaux, unités psychiatriques, foyers, EMS) ont été ordonnés par :*
 - a. *Justice de Paix (nombre par district)*
 - b. *Médecins de premiers recours, ceux autorisés à ordonner le PLAFA*
2. *Combien de recours ont été déposés contre ces décisions et combien ont abouti à une levée de PLAFA ?*
3. *Lors de placement dans nos institutions, quels types de contrôles sont effectués afin de s'assurer du respect des droits du patient, de l'établissement d'un plan de traitement selon l'art. 433 du Code Civil Suisse et quelles sont les procédures qui permettent aux patients d'être entendus ?*
4. *Lors de placement dans nos institutions, est-ce qu'un contrôle est effectué afin de vérifier si les effets secondaires des médicaments psychiatriques observé chez le patient sont consignés dans le dossier et rapporté à Swissmedic ?*

<https://www.who.int/fr/news-room/events/detail/2022/09/17/default-calendar/world-patient-safety-day-2022>

Je remercie par avance le Conseil d'État pour les réponses qui seront fournies.

*Nicola Di Giulio
Député UDC*

Réponse du Conseil d'Etat

Contexte

Suite à la révision du Code civil de 2013, le Canton de Vaud s'est doté d'un registre des mesures de protection (RMP) dont font partie les placements à des fins d'assistance (PLAFA). Selon l'exposé des motifs relatif à la révision du Code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation – EMPL 441 – novembre 2011), la volonté du législateur était de pouvoir assurer un meilleur suivi des mesures de protection et de renforcer le respect des droits des personnes concernées. Le RMP est tenu par le Tribunal cantonal. Selon l'art. 46 LVPAE, les autorités ayant prononcé des mesures de protection doivent l'annoncer sans délai. Le registre est renseigné, pour les mesures décidées par des médecins, par l'Office du médecin cantonal et, pour celles décidées par des juges, par les justices de paix. Les institutions dans lesquelles se trouvent des personnes faisant l'objet d'un PLAFA doivent également annoncer au juge concerné ou à l'Office du médecin cantonal toute modification de la mesure, notamment leur levée, les changements d'institution et les demandes de prolongation à la justice de paix de PLAFA décidés par des médecins et dont la durée maximale est de six semaines.

En 2015, suite aux travaux de la Commission de gestion du Grand Conseil (COGES) et de la Commission de haute surveillance du Tribunal Cantonal (CHSTC), l'ensemble des instances concernées par les PLAFA ont été réunies à la demande du Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et du Tribunal cantonal dans le cadre d'Assises. Celles-ci avaient pour buts de clarifier les processus PLAFA, de s'assurer que ces mesures étaient appliquées conformément au cadre légal et de renforcer les collaborations entre autorités judiciaires et institutions sanitaires.

En 2017, pour faire suite aux recommandations des Assises PLAFA, le Canton de Vaud s'est doté d'une Commission de suivi des PLAFA. Cette dernière est encadrée par un comité stratégique constitué du Médecin cantonal, du Président du Tribunal cantonal, de la Secrétaire générale de l'Ordre Judiciaire Vaudois et de la Cheffe du Département de psychiatrie du CHUV qui représente également la Fondation de Nant. Les missions de la Commission de suivi des PLAFA sont de :

- améliorer les processus de mise en œuvre des PLAFA et des autres mesures coercitives telles que les mesures ambulatoires ;
- renforcer les liens entre les justices de paix et les institutions médicales concernées par des PLAFA ;
- mettre en place des formations relatives aux PLAFA et autres mesures de protection pour les soignants et les magistrats, notamment à travers une demi-journée annuelle de formation commune ;
- résoudre les difficultés rencontrées par les justices de paix et les institutions médicales en lien avec les PLAFA.

Depuis 2018, l'Office du médecin cantonal a également mis en place plusieurs groupes de travail qui ont eu pour tâches de renforcer les relations entre justices de paix et institutions psychiatriques, d'améliorer les collaborations entre les autorités judiciaires et les médecins responsables d'établissements médicaux sociaux et, enfin, de réévaluer l'utilisation des mesures ambulatoires dans le canton.

En 2020, compte tenu du suivi épidémiologique des mesures de protection réalisé dans le canton de Vaud grâce au RMP et vu les différents travaux de recherche menés à ce sujet, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) s'est tourné vers le Canton de Vaud pour le mandat « Recensement des placements à des fins d'assistance en Suisse : état des lieux et perspectives ». Ce mandat avait pour objectif d'examiner les moyens actuels de recenser le nombre de PLAFA au niveau national en compilant les données cantonales et régionales déjà collectées afin d'édicter des recommandations pour la production de statistiques nationales qui pourraient être actualisées toutes les années. Le rapport final a été publié en 2022¹.

¹ <https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/strategie-und-politik/politische-auftraege-und-aktionsplaene/politische-auftraege-im-bereich-psychische-gesundheit/postulat-massnahmen-im-bereich-psychische-gesundheit/datenlage-zur-psychischen-gesundheit-und-zur-psychiatrischen-versorgung.html>

Réponses aux questions

Dans le Canton de Vaud, pour ces 10 dernières années et par tranche d'âge :

1) Combien de PLAFA (spécifier par catégorie d'établissement, hôpitaux, unités psychiatriques, foyers, EMS) ont été ordonnés par :

a. Justice de Paix (nombre par district)

b. Médecins de premiers recours, ceux autorisés à ordonner le PLAFA

Les données extraites du registre des mesures de protection (RMP) figurent dans les tableaux ci-dessous.

a) PLAFA totaux

Tableau 1 - Nombre de PLAFA prononcés dans le Canton de Vaud entre 2013 et 2021

Année	PLAFA médicaux ¹	PLAFA Justice de paix ^{2,3}	Total
2013	1958	117	2075
2014	2039	117	2156
2015	2290	142	2432
2016	2388	135	2523
2017 ⁴	2206	257	2463
2018	2082	267	2349
2019	2019	238	2257
2020	1859	244	2103
2021	1898	296	2194

¹ PLAFA prononcés par des médecins

² PLAFA prononcés par des juges de paix

³ Ces chiffres diffèrent de ceux qui figurent dans les rapports annuels de l'OJV, notamment en raison du fait que ce dernier inclut les mesures ambulatoires décidées par les justices de paix

⁴ Depuis 2017, les mesures provisionnelles sont également enregistrées dans le RMP par l'OJV

b) Justice de paix

Tableau 2 - Nombre de PLAFA prononcés par les justices de paix entre 2013 et 2021 par tranche d'âge

Année	Tranche d'âge					
	<18		18-64		>65	
	N	%	N	%	N	%
2013	7	6%	60	51.3%	50	42.7%
2014	2	1.7%	61	52.1%	54	46.2%
2015	1	0.7%	69	48.6%	72	50.7%
2016	1	0.7%	79	58.5%	55	40.7%
2017 ¹	3	1.2%	147	57.4%	106	41.4%
2018	1	0.4%	171	64%	95	35.6%
2019	6	2.5%	145	60.9%	87	36.6%
2020 ²	4	1.6%	140	57.6%	99	40.7%
2021	5	1.7%	169	57.1%	122	41.2%

¹ une donnée manquante

² une donnée manquante

Tableau 3 - Nombre de PLAFa prononcés par les justices de paix entre 2013 et 2021 par tranche d'âge et district

District	Tranche d'âge*					
	<18		18-64		>65	
	N	%	N	%	N	%
Aigle	1	1%	51	53.1%	44	45.8%
Broye-Vully	1	0.7%	72	47.7%	78	51.7%
Jura-Nord vaudois et Gros-de-Vaud	4	1.4%	159	56.4%	119	42.2%
Lausanne	5	0.9%	335	62%	200	37%
Lavaux-Oron	0	-	44	52.4%	40	47.6%
Morges	6	3.4%	105	58.7%	68	38%
Nyon	0	-	47	60.3%	31	39.7%
Ouest lausannois	6	4.9%	68	55.3%	49	39.8%
Riviera-Pays-d'Enhaut	7	2.5%	160	57.6%	111	39.9%

* deux données manquantes

Tableau 4 - Nombre de PLAFa prononcés par les justices de paix entre 2013 et 2021 par tranche d'âge et premier lieu de placement

Premier lieu de placement*	Tranche d'âge					
	<18		18-64		>65	
	N	%	N	%	N	%
Hôpital psychiatrique	11	1.3%	605	71.3%	233	27.4%
Hôpital somatique	2	6.1%	13	39.4%	18	54.5%
Autre (EMS, foyer, etc.)	5	0.7%	289	42%	394	57.3%

* deux-cent-quarante-trois données manquantes (cette information n'est pas systématiquement enregistrée dans les décisions de placement)

c) PLAFa prononcés par des médecins

Tableau 5 - Nombre de PLAFa prononcés par un médecin entre 2013 et 2021 par tranche d'âge

Année	Tranche d'âge					
	<18		18-64		>65	
	N	%	N	%	N	%
2013*	46	2.4%	1333	68.1%	578	29.5%
2014*	49	2.4%	1476	72.4%	513	25.2%
2015	67	2.9%	1617	70.6%	606	26.5%
2016*	86	3.6%	1699	71.2%	602	25.2%
2017	109	4.9%	1518	68.8%	579	26.2%
2018*	115	5.5%	1478	71%	488	23.5%
2019*	106	5.3%	1432	71%	480	23.8%
2020	87	4.7%	1255	67.5%	517	27.8%
2021*	86	4.5%	1298	68.4%	513	27%

* une donnée manquante

Tableau 6 - Nombre de PLAFA prononcés par un médecin entre 2013 et 2021 par tranche d'âge et secteur du premier placement

Secteur*	Tranche d'âge					
	<18		18-64		>65	
	N	%	N	%	N	%
Centre	493	6.8%	4337	60.2%	2378	33%
Nord	62	2%	2485	79.8%	567	18.2%
Ouest¹	35	0.9%	2921	78%	790	21.1%
Est	138	3.6%	2683	70.2%	1002	26.2%
Hors canton	23	2.8%	663	81.3%	129	15.8%

* trente-trois données manquantes

¹ y compris Clinique de la Métairie

Tableau 7 - Nombre de PLAFA prononcés par un médecin entre 2013 et 2021 par tranche d'âge et premier lieu de placement

Premier lieu de placement*	Tranche d'âge					
	<18		18-64		>65	
	N	%	N	%	N	%
Hôpital psychiatrique	570	3.5%	11791	72.6%	3874	23.9%
Hôpital somatique	180	8%	1282	57.1%	785	34.9%
Autre (EMS, foyer, etc.)	1	0.4%	16	7.1%	207	92.4%

* trente-trois données manquantes

2) Combien de recours ont été déposés contre ces décisions et combien ont abouti à une levée de PLAFA ?

PLAFA décidés par des médecins

Pour les années 2013 à 2021, les appels aux juges de paix contre des PLAFA décidés par des médecins sont les suivants :

Année	Appels aux juges de paix contre PLAFA
2013	Non disponible
2014	145
2015	145
2016	169
2017	184
2018	236
2019	243
2020	217
2021	223

Les données relatives aux nombres de mesures levées suite à ces appels ne sont pas disponibles.

PLAFA décidés par l'autorité de protection (justices de paix)

Entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 octobre 2022, 356 recours contre des PLAFA ont été adressés à la Chambre des curatelles du Tribunal cantonal. Il s'agit de recours déposés aussi bien contre les décisions sur appels des juges de paix que contre les décisions de PLAFA prises directement par les justices de paix.

Sur le total de 356 recours, 37 ont été admis ou partiellement admis, 49 ont été déclarés irrecevables, 54 étaient sans objets et 185 ont été rejetés. Enfin, 30 recours ont été retirés par les personnes concernées. Parmi les 42 recours adressés, durant cette même période, au Tribunal fédéral contre les décisions de la Chambre des curatelles du Tribunal cantonal, un seul recours a été admis et 2 recours sont en cours.

3) Lors de placement dans nos institutions, quels types de contrôles sont effectués afin de s'assurer du respect des droits du patient, de l'établissement d'un plan de traitement selon l'art. 433 du Code Civil Suisse et quelles sont les procédures qui permettent aux patients d'être entendus ?

PLAFA décidés par des médecins

Conformément à l'art. 46 LVP AE, les médecins qui prononcent des PLAFA ont l'obligation de l'annoncer au Médecin cantonal. En outre, les institutions qui accueillent les personnes concernées doivent également informer le Médecin cantonal de la confirmation des mesures et de toutes modifications de ces dernières : levées, changements d'institution ou demandes de prolongation du PLAFA auprès de la justice de paix lorsqu'on estime que la mesure doit se prolonger au-delà des six semaines prévues par la loi. Des informations détaillées sur les procédures figurent dans les directives du Médecin cantonal à l'intention des médecins vaudois concernant les PLAFA¹ et sur le site de l'Office du médecin cantonal². Lorsque des irrégularités sont constatées, l'Office du médecin cantonal contacte les professionnels concernés pour les corriger.

Lors de PLAFA décidé par un médecin ou d'un maintien en institution d'une personne entrée volontairement (art. 427 CC), la personne concernée est informée par écrit de cette décision. Sur le document figurent également les voies de recours. Conformément à l'art 439 CC, la personne concernée ou l'un de ses proches peut en appeler par écrit au juge en cas de :

- PLAFA ordonné par un médecin ;
- maintien par l'institution ;
- rejet d'une demande de libération par l'institution ;
- traitement de troubles psychiques sans le consentement de la personne concernée ;
- application de mesures limitant la liberté de mouvement de la personne concernée.

Le délai d'appel est de dix jours à compter de la date de la notification de la décision. Pour les mesures limitant la liberté de mouvement, il peut en être appelé au juge en tout temps.

PLAFA décidés par l'autorité de protection (justices de paix)

Conformément à l'art. 431 CC, les mesures de PLAFA décidées par les justices de paix sont réexaminées après six et douze mois, puis toutes les années. Les personnes concernées sont averties par écrit des décisions prises par le juge. Les voies de recours figurent sur la décision. Lorsque la mesure a été prononcée par un juge, les dispositions régissant la procédure devant l'instance judiciaire de recours (Chambre des curatelles du Tribunal cantonal) sont applicables par analogie.

Autres contrôles

Lors de ses passages dans les institutions, le contrôle interdisciplinaire des visites en établissements sanitaires et sociaux (CIVESS) vérifie que les personnes qui y séjournent sous PLAFA ont été informées de leur droit de recours ou d'appel au juge, qu'un plan de traitement a été établi conformément à l'art. 433 CC, que le représentant dans le domaine des soins, s'il existe, a été informé ou sollicité lorsque la situation le requiert et qu'un projet de sortie a été établi avant que la personne concernée ne quitte l'institution. En revanche, le CIVESS ne vérifie pas l'accès à une personne de confiance dans le cadre des procédures de PLAFA.

¹ https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dsas/DGS/fichiers_pdf/Directives_du_M%C3%A9decin_cantonal_relatives_aux_PLAFA_et_mesures_ambulatoires_V15.01.21.pdf

² <https://www.vd.ch/themes/sante-soins-et-handicap/patients-et-residents-droits-et-qualite-de-soins/les-droits-des-patients-des-residents-et-des-personnes-en-situation-de-handicap/placements-a-des-fins-d-assistance-plafa/>

4) Lors de placement dans nos institutions, est-ce qu'un contrôle est effectué, afin de vérifier si les effets secondaires des médicaments psychiatriques observés chez le patient sont consignés dans le dossier et rapporté à Swissmedic ?

Les médecins qui prescrivent des médicaments psychiatriques (psychotropes) sont tenus, comme pour toute autre prescription médicamenteuse, de suivre les effets du traitement, d'inscrire dans le dossier des patients les éventuels effets secondaires et de mettre en place les suivis nécessaires pour identifier précocement l'apparition d'éventuels effets secondaires qui ne seraient pas repérables cliniquement, par exemple grâce à des prises de sang, des électrocardiogrammes ou des contrôles de paramètres vitaux spécifiques. Le CIVESS vérifie, lors de ses visites d'institutions, que les prescriptions médicamenteuses ainsi que les effets des traitements sont convenablement documentés dans les dossiers des patients.

De plus, il y a une obligation légale pour les professionnels de la santé d'annoncer les effets indésirables médicamenteux selon les critères de Swissmedic mentionnés ci-après. Ce n'est donc pas tous les effets indésirables qui doivent être rapportés, mais seulement certains. Cela relève de la responsabilité du prescripteur de signaler ces effets indésirables. Conformément à la loi sur les produits thérapeutiques (art. 59) ainsi qu'à l'ordonnance sur les médicaments (art. 63), les professionnels de la santé sont tenus de déclarer l'apparition de tout effet indésirable grave, jusque-là inconnu ou insuffisamment mentionnés dans l'information professionnelle du médicament concerné, de même que les effets indésirables revêtant une importance médicale particulière. Sont considérés comme effets indésirables graves :

- les cas ayant entraîné le décès ;
- les cas ayant présenté un risque potentiellement létal ;
- les cas requérant l'hospitalisation ou susceptibles de la prolonger ;
- les cas ayant provoqué un handicap permanent ou sérieux ;
- les autres cas jugés médicalement importants (quand, par exemple, une intervention médicale opportune a permis d'éviter les situations susmentionnées).

De tels effets indésirables doivent être annoncés dans un délai de 15 jours après leur identification.

Enfin, l'Unité de Pharmacogénétique et de Psychopharmacologie Clinique (UPPC) du CHUV se tient à disposition des professionnels de la santé du canton pour répondre à leurs questions relatives aux médicaments psychotropes. L'UPPC organise également des formations et tient à jour des recommandations relatives à ces traitements et au suivi de leurs effets secondaires.

Conclusion

Le Canton de Vaud porte une attention particulière aux PLAFAs afin de garantir le respect des droits des personnes concernées et leur bien-être. Ceci passe notamment par le suivi régulier de l'utilisation de ces mesures et par le développement des collaborations entre les acteurs concernés entrepris au cours des dernières années et qui se poursuivent actuellement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 21 décembre 2022.

La présidente :

Le chancelier :

C. Luisier Brodard

A. Buffat