

RAPPORT N° 220 2 novembre 2010
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur le postulat N° 285.05 Antoinette Badoud/André Masset concernant la création d'un établissement pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance

Nous avons l'honneur de vous remettre un rapport élaboré suite à l'acceptation par le Grand Conseil du postulat 285.05 Antoinette Badoud/André Masset concernant la création d'un établissement pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance. Ce rapport comprend les chapitres suivants:

1. LE POSTULAT
2. LES MESURES DE PLafa: GÉNÉRALITÉS
3. LA SITUATION SUR LE PLAN JURIDIQUE
 - 3.1 Le droit fédéral
 - 3.2 La notion d'établissement approprié
 - 3.3 La législation fribourgeoise
 - 3.4 Révision totale du droit de la tutelle
4. STATISTIQUE NATIONALE ET CANTONALE
 - 4.1 Statistique nationale
 - 4.2 Statistique cantonale
5. LA PRISE EN CHARGE EN SUISSE
6. LA PRISE EN CHARGE DANS LE CANTON DE FRIBOURG
 - 6.1 Organisation des soins en santé mentale
 - 6.2 La prise en charge dans la pratique
 - 6.3 La prise en charge spécifique des femmes
7. APPRÉCIATION DU BESOIN D'UN ÉTABLISSEMENT POUR FEMMES
 - 7.1 Peu de cas problématiques
 - 7.2 Etablissement spécialisé pour les femmes
 - 7.3 Questions ouvertes pour La Sapinière
8. CONCLUSION ET PISTES DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR
 - 8.1 Optimiser la prise en charge des personnes sous mesure de Plafa
 - 8.2 Rôle central de la psychiatrie légale
 - 8.3 Pistes suivies par d'autres cantons et réflexions en cours à Fribourg

1. LE POSTULAT

Par postulat déposé le 24 juin 2005, les députés Antoinette Badoud et André Masset ainsi que 23 cosignataires ont demandé au Conseil d'Etat de réaliser une étude de faisabilité sur la création ou la mise à disposition dans une institution existante d'une unité fermée pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance, au niveau du canton ou au niveau intercantonal.

Selon les auteurs du postulat, faute d'établissements appropriés, ces femmes doivent souvent être placées dans des institutions qui ne répondent pas aux besoins: «*Actuellement, les instances judiciaires de notre canton se voient donc contraintes de placer les femmes en état dépendant dans des structures ouvertes telles que l'Hôpital*

psychiatrique de Marsens, ou même (...) à Lonay¹ ou Seiry². Ces structures s'avèrent inadéquates pour répondre à leur pathologie. Seule une structure fermée, adaptée, pourrait leur permettre de se resocialiser, de se recadrer et leur offrir une chance de réintégration sociale.»

Dans sa réponse en date du 16 mai 2006, le Conseil d'Etat relève, que dans le canton de Fribourg, les personnes touchées par une privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa) sont généralement placées dans un premier temps au Centre de soins hospitaliers du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM) à Marsens, avant d'être si nécessaire dirigées vers la fondation Horizon-Sud, vers des institutions spécialisées dans la prise en charge des dépendances ou au Foyer La Sapinière (Etablissements de Bellechasse) (concernant les institutions, cf. le point 7.1. ci-dessous).

Selon les pathologies, le placement à Marsens peut s'avérer problématique, car cet établissement n'est pas conçu pour des séjours de longue durée. Le foyer La Sapinière, pour sa part, est réservé aux hommes. Cependant, «les personnes souffrant de maladie psychique nécessitant des soins médicaux particuliers ne peuvent y être placées» (art. 2 al. 1 du Règlement de maison de La Sapinière, 2^e phrase; RSF 341.1.121).

La mise en œuvre des mesures de Plafa pose ainsi certaines difficultés, notamment en ce qui concerne l'institution de placement, qui doit être un «*établissement approprié*» (cf. le point 3.3. ci-dessous), constate le Conseil d'Etat. Si la situation est globalement satisfaisante pour le placement des hommes faisant l'objet d'une mesure de Plafa, elle est un peu plus compliquée pour les femmes. Mais des solutions ont quand même pu être trouvées pour les femmes aussi dans tous les cas.

En conclusion, le Conseil d'Etat reconnaît la nécessité d'approfondir le problème et s'est engagé à réaliser une étude pour analyser les besoins et proposer des solutions. Il a recommandé au Grand Conseil de prendre en considération le postulat, ce que ce dernier a fait en septembre 2006.

Pour établir son rapport, le Conseil d'Etat s'est fondé sur une étude qu'il a confiée à M^{me} Noëlle Chatagny, ancienne tutrice générale de la Ville de Fribourg. Celle-ci s'est entretenue avec les acteurs cantonaux concernés et a pris contact avec des institutions hors canton ainsi qu'avec les Directions de la justice et de la santé des cantons romands.

2. LES MESURES DE PLafa: GÉNÉRALITÉS

De manière générale, la privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa) est une mesure de protection qui ne peut être prononcée qu'en ultima ratio, si une personne souffrant de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon ne peut pas être assistée autrement, comme le prévoit le code civil suisse (CC) à ses articles 397a–397f. Comme il s'agit de la mesure tutélaire la plus lourde, le CC et les lois cantonales prévoient de nombreuses possibilités de recours et de réexamen.

¹ La Prison de la Tuillière, à Lonay (VD), comporte un secteur pour les femmes.

² La Traversée à Seiry (FR), accueille des personnes présentant des handicaps psychiques.

Si le but premier est la protection de la personne concernée, la protection de tiers peut aussi être un facteur à prendre en compte: «Empêcher une personne n'ayant plus tous ses esprits de commettre un crime grave fait partie du mandat qu'a l'autorité de protéger la personne concernée», selon le Message du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation)¹.

En dehors des mesures de Plafa, le droit cantonal peut également prévoir des mesures de contrainte à l'égard des patient-e-s, dans des cas exceptionnels, si la personne concernée se met elle-même ou met autrui en danger grave (cf. pour le canton de Fribourg l'art. 53 al. 2 de la Loi du 16 novembre 1999 sur la santé LSan, RSF 821.0.1).

3. LA SITUATION SUR LE PLAN JURIDIQUE

3.1 Le droit fédéral

Depuis 1981, l'internement administratif a été remplacé sur le plan fédéral par la privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa), régie par les articles 397a ss du code civil suisse (CC). Selon l'art. 397a CC, «une personne majeure ou interdite peut être placée ou retenue dans un établissement approprié lorsque, en raison de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon, l'assistance personnelle nécessaire ne peut lui être fournie d'une autre manière».

La personne devra être libérée dès que son état le permet (art. 397a al.3 CC). Selon le CC, la compétence en matière de placement revient en principe aux autorités de tutelle, mais les cantons peuvent prévoir exceptionnellement des «offices appropriés». Dans la pratique, sur l'ensemble de la Suisse, la plupart des mesures de Plafa sont prononcées par des médecins. Il peut arriver que des personnes sous mesure de Plafa fassent aussi l'objet de mesures pénales.

3.2 La notion d'établissement approprié

La notion d'«établissement approprié» est une notion de droit fédéral (cf. art. 397a al. 1 CC), mais le code civil renonce à la circonscrire de manière précise. Le législateur semble avoir craint qu'une définition trop limitative soit problématique et qu'en fin de compte, un certain nombre de placements ne puissent plus être effectués, faute d'établissements définis comme étant appropriés, a relevé le Tribunal fédéral. A l'inverse, aucune institution idéale ne pourrait offrir toutes les formes de soutien et de traitements qui pourraient être souhaitables dans un cas particulier.²

Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral considère donc qu'«un établissement est approprié lorsque l'organisation et le personnel dont il dispose lui permettent de *satisfaire les besoins essentiels* de celui qui y est placé pour recevoir soins et assistance» (ATF 114 II 213/218; ATF 1989 p. 9). La notion d'«établissement» est comprise de façon large: il peut s'agir non seulement d'établissements fermés, mais aussi d'institutions limitant sensiblement la liberté de mouvement des personnes concernées (ATF 121 III 306). De nombreux types d'établissements peu-

vent donc entrer en ligne de compte; une appréciation de l'établissement approprié devra être faite pour chaque cas particulier.

En principe, seuls les établissements socio-thérapeutiques entrent en considération, mais le recours à un établissement pénitentiaire est possible à certaines conditions, de manière exceptionnelle, estime le TF (ATF 112 II 487/488 cons. 3). Ainsi, il faut que l'établissement en question serve tant à l'exécution de mesures pénales que de mesures tutélaires. La présence d'infirmiers en psychiatrie et de psychologues est requise. En outre, une collaboration étroite doit être mise sur pied avec une clinique psychiatrique extérieure, avec visites régulières de psychiatres.

3.3 La législation fribourgeoise

Dans le canton de Fribourg, la loi cantonale du 26 novembre 1998 concernant la privation de liberté à des fins d'assistance (RS 212.5.5) prévoit en principe la compétence de la justice de paix pour décider du placement d'une personne majeure ou interdite (art. 7 al. 1). En cas de maladie psychique, la décision peut cependant être prise par deux médecins, dont un psychiatre (art. 7 al. 2). S'il y a péril en la demeure, le préfet ou un médecin peuvent ordonner le placement (art. 8).

La loi cantonale du 26 novembre 1998 stipule en outre que toute décision relative aux Plafa peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire exercé par la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance (cf. le chapitre 4 de la loi). La Commission est composée d'un ou une président-e magistrat-e de l'ordre judiciaire, d'un ou une psychiatre, un ou une assistant-e social-e, un ou une médecin spécialiste des toxicodépendances et un-e ou une représentant-e des patients.

En ce qui concerne la mainlevée du placement (cf. art. 10 et 24ss de la loi), l'autorité de placement et la direction de l'établissement examinent périodiquement si le placement demeure nécessaire eu égard à l'état de la personne. Celle-ci ou un-e proche peut demander sa libération. La direction de l'établissement fait régulièrement rapport à l'autorité de placement. En principe, la compétence de libérer appartient à l'autorité qui a prononcé le placement. Cependant, si ce dernier a été prononcé par un médecin ou un préfet, la compétence revient à la direction de l'établissement, qui prendra l'avis de l'autorité de placement.

Le traitement médical de la personne sous Plafa est régi par la législation cantonale sur la santé. Ainsi, la loi cantonale du 16 novembre 1999 sur la santé (LSan; RS 821.0.1) contient aussi des dispositions relatives aux Plafa (art. 52). L'al. 1 de l'art. 52 reprend le principe de l'art 48 LSan, selon lequel il faut respecter la volonté du patient capable de discernement. Dans ce cas, il s'agira de convaincre le patient d'accepter le traitement, ou de renoncer à la mesure de Plafa. Si la personne est incapable de discernement, il faudra tenter de déterminer ce que pourrait être sa volonté avec l'aide de son ou de sa représentant-e légal-e ou de ses proches; en cas d'urgence, les professionnel-le-s de la santé agiront conformément aux intérêts objectifs du ou de la patient-e (art. 51 LSan).

3.4 Révision totale du droit de la tutelle

Sur le plan fédéral, la troisième partie du code civil suisse (CC) consacré au droit de la tutelle a subi une refonte

¹ FF 2006 6695-96.

² Beatrice Mazenauer, *Psychisch krank und ausgeliefert?*, Berne 1985, S. 86.

totale. La révision entrera en vigueur en 2013. De manière générale, les nouveaux articles 426 à 439 CC renforceront la protection juridique des personnes placées à des fins d'assistance.¹ Ainsi, à l'avenir, les compétences du médecin d'ordonner un placement seront limitées, et l'autorité devra réexaminer périodiquement l'opportunité de la mesure et du choix de l'établissement.

Pour le canton de Fribourg, cela signifie qu'une révision totale de la législation d'application des dispositions du CC sur la protection de l'adulte, le droit des tutelles et le droit de la filiation sera élaborée et mise en œuvre d'ici à 2013. Les travaux y relatifs ont d'ores et déjà été entamés par la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

4. STATISTIQUE NATIONALE ET CANTONALE

4.1 Statistique nationale

L'Observatoire suisse de la santé (Obsan) a estimé il y a quelques années le nombre total des mesures de Plafa en Suisse, sur la base des données complémentaires de psychiatrie de la Statistique médicale de l'Office fédéral de la statistique². Selon ces chiffres, qui remontent à 2004, la part des admissions ordonnées pour des troubles psychiques dans le cadre d'une mesure de Plafa s'élève à 19,3% de l'ensemble des admissions pour troubles psychiques chez les hommes, et à 16,3% chez les femmes sur le plan suisse.

L'Obsan estime toutefois que ce pourcentage peut augmenter jusqu'à 30 voire 40% des hospitalisations, si, en plus des mesures prises sur la base des art. 397a ss CC, on tient aussi compte des mesures de contrainte prononcées sur la base des lois de santé cantonales, ainsi que des «faux volontaires», c'est-à-dire les personnes qui ne sont pas d'accord avec le traitement et le placement mais dont les proches souhaitent qu'elles soient prises en charge.

Les traitements hospitaliers non volontaires représentent donc un phénomène non négligeable dans le domaine psychiatrique. Par ailleurs, la part des hospitalisations non volontaires connaît de grandes fluctuations selon les cantons.

4.2 Statistique cantonale

Le canton de Fribourg se situe pour sa part dans la moyenne suisse, d'après des estimations élaborées sur le plan national³ et qui remontent à 2000. Le taux de mesures de Plafa par rapport au total des admissions en psychiatrie s'élevait alors à 19,4%, et celui des admissions forcées à 32,4%.

Dans le détail, les tableaux ci-dessous indiquent le nombre de personnes, hommes et femmes, qui ont fait l'objet d'une mesure de Plafa ainsi que le nombre de requêtes de contrôle judiciaire de 2005 à 2009 dans l'ensemble du

canton de Fribourg. En règle générale, le nombre d'hommes frappés par une mesure de Plafa est supérieur d'environ un tiers à celui des femmes.

Statistiques privation de liberté à des fins d'assistance (Plafa) dans le canton de Fribourg

	Décisions de privation de liberté à des fins d'assistance		Requêtes de contrôle judiciaire	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
2005	126	92		
2006	264	223	52	39
2007	249	225	33	26
2008	291	222	26	31
2009	130	95	138	111

5. LA PRISE EN CHARGE EN SUISSE

Comme indiqué au point 4.2. ci-dessus, le droit fédéral n'exige pas la création d'un type particulier d'institution, mais définit les critères que doivent remplir les établissements socio-thérapeutiques ou exceptionnellement pénitentiaires pour pouvoir prendre en charge les personnes sous mesure de Plafa. Dans la pratique, aucun canton ne possède d'établissement spécialisé destiné uniquement à recevoir ces personnes. A fortiori, aucun canton ne dispose non plus d'un établissement réservé aux femmes faisant l'objet d'une mesure de Plafa.

Généralement, les personnes concernées sont d'abord prises en charge en hôpital ou en unité psychiatrique, avant d'être dirigées au besoin vers des institutions médico-socio-éducatives, souvent spécialisées dans les dépendances, ou dans des institutions de type EMS (gériatrie ou psycho-gériatrie). Mais avec la tendance à la suppression des structures fermées en hôpital psychiatrique, il devient plus compliqué de fournir des soins psychiatriques intensifs dans un contexte sécurisé.

La recherche d'un établissement peut s'avérer ardue, notamment pour les femmes, mais aussi pour les personnes présentant un problème de dangerosité. Dans la pratique, s'il est difficile de placer une personne dans un canton, des solutions peuvent être recherchées sur le plan intercantonal. Le recours au placement dans un autre canton pour les femmes sous Plafa, notamment lorsqu'il y a un problème d'addiction, n'est pas rare.

En Suisse romande, les institutions acceptent généralement les personnes sous Plafa venant d'autres cantons, notamment en cas d'addiction, pour autant qu'une garantie financière soit accordée et qu'un retour dans le canton d'origine soit assuré en cas d'échec. Sur le plan juridique, les décisions prises par les autorités de placement sont en principe exécutoires dans tous les cantons.

6. LA PRISE EN CHARGE DANS LE CANTON DE FRIBOURG

6.1 Organisation des soins en santé mentale

Le droit cantonal détermine si et quand un établissement doit recevoir un ou une patient-e privé-e de liberté à des fins d'assistance. Dans le canton de Fribourg, les établissements destinés à soigner les maladies mentales et la toxicomanie relèvent de la loi du 5 octobre 2006 sur l'organisation des soins en santé mentale (LSM). Cette loi

¹ Cf. le Message du 28 juin 2006 concernant la révision du code civil suisse (Protection de l'adulte, droit des personnes et droit de la filiation), FF 2006 6635 ss.

² Observatoire suisse de la santé (Obsan), Nombre et proportion d'admissions privatives de liberté ordonnées à des fins d'assistance dans les établissements psychiatriques sur la base d'un diagnostic principal F, octobre 2006 (indicateur 8.1.6), http://www.obsandaten.ch/indikatore/8_1_6/2004/f/816.pdf

³ Observatoire suisse de la santé (Obsan), Données sur les soins des personnes atteintes de maladies psychiques en Suisse, Neuchâtel, août 2004, <http://www.obsan.admin.ch/bfs/obsan/fr/index/05/publikationsdatenbank.Document.105413.pdf>

prévoit à son art. 3 al. 1 l'adoption d'un plan cantonal des soins en santé mentale. Le Réseau fribourgeois de soins en santé mentale regroupe toutes les structures publiques actives dans ce domaine (cf. art. 1 al. 1 LSM).

Par ailleurs, la loi du 2 octobre 1996 sur les Etablissements de Bellechasse (LEB, RSF 341.1.1) prévoit que le Foyer de la Sapinière est aussi destiné à accueillir des personnes privées de liberté à des fins d'assistance. Cependant, selon son Règlement de maison du 2 décembre 1999 (RSF 341.1.121), La Sapinière se prête certes à l'exécution des mesures de PLAFa envers des interné-e-s pour cause de faiblesse d'esprit, de toxicomanie ou de graves défauts d'abandon, mais pas envers des personnes souffrant de maladie psychique nécessitant des soins médicaux particuliers.

6.2 La prise en charge dans la pratique

En pratique, les personnes touchées par une mesure de Plafa sont généralement placées dans un premier temps au Centre de soins hospitaliers (CSH) du Réseau fribourgeois de soins en santé mentale (RFSM), à Marsens, afin de permettre une stabilisation de la personne et, si nécessaire, un sevrage. Les patient-e-s sont ensuite orienté-e-s vers une autre structure ou peuvent, dans le meilleur des cas, rentrer à leur domicile.

Les structures suivantes peuvent notamment accueillir dans un deuxième temps les personnes sous Plafa, sur la base d'un projet socio-thérapeutique et de leur concept de prise en charge:

- la *Fondation Horizon Sud*, issue de la fusion des fondations Bellevue, Hannah et Perspectives, qui prend en charge des personnes souffrant d'un handicap psychique;
- le foyer *La Sapinière*, établissement de basse sécurité rattaché aux Etablissements de Bellechasse, à Sugiez, qui assure l'exécution des mesures de Plafa prononcées à l'encontre de certaines personnes posant des problèmes de sécurité;
- le *Radeau*, à Orsonnens, qui gère un centre d'accueil pour prendre en charge lors de séjours de longue durée des personnes toxicodépendantes (drogues, alcool ou médicaments) en foyer et en atelier;
- le *Torry*, à Fribourg, qui est un centre de traitement des dépendances spécialisé en alcoologie. Le Torry propose des séjours résidentiels avec des programmes de post-sevrage et de réinsertion;
- le *Tremplin*, à Fribourg et Pensier, offre des prestations ambulatoires et résidentielles, en foyer et en atelier. Son but est la prise en charge des personnes en difficulté suite à des problèmes de toxicomanie, principalement en vue d'une réinsertion socioprofessionnelle;
- la *Traversée* à Seiry, qui propose un accompagnement continu et encadrement en atelier d'occupation à des personnes avec des handicaps psychiques;
- le *Foyer St-Louis* à Fribourg, spécialisé dans l'accueil, l'occupation et la réinsertion de personnes handicapées psychiques adultes;
- les *EMS*, qui peuvent également prendre en charge des personnes sous Plafa, par exemple si elles souffrent de démence sénile ou d'autres maladies psychiques ne leur permettant plus de vivre seules sans danger.

A l'occasion de l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000 de la nouvelle Loi cantonale concernant la privation de liberté à des fins d'assistance, les instances et organisations concernées – dont l'HPC, les justices de paix et la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance – se sont réunis pour étudier les conséquences de la nouvelle loi et possibilités d'optimisation de la gestion des situations de Plafa. Le groupe de travail avait déjà relevé notamment le besoin de disposer d'infrastructures de prise en charge pour les patient-e-s posant des problèmes de sécurité.

6.3 La prise en charge spécifique des femmes

Dans le canton de Fribourg, en moyenne annuelle, le placement de 3 à 5 femmes au maximum peut poser problème, ont estimé, dans le cadre des recherches qui ont servi de base au présent rapport, les présidents de la Commission de surveillance en matière de privation de liberté à des fins d'assistance de langue française et allemande, la direction du RFSM, des médecins et des tuteurs et tutrices ainsi que les autorités tutélaires.

Suite à ce drame, la Commission de surveillance avait souhaité la création d'un établissement spécialisé pour les femmes faisant l'objet d'une mesure de Plafa, au niveau romand ou au niveau suisse, ainsi que la création d'une unité de psychiatrie dans le cadre l'Hôpital fribourgeois. Selon la Commission, l'existence d'un «établissement approprié» au sens du CC aurait peut-être permis d'éviter le drame qui s'est produit.

Cependant, ces dernières années, malgré les difficultés spécifiques pour les femmes et malgré l'absence d'établissements spécialisés, des solutions cantonales ou extra-cantonales ont pu être trouvées dans tous les cas, même les plus complexes, afin de pallier à une hospitalisation prolongée en milieu psychiatrique, ont relevé les experts. A noter aussi qu'aucune situation problématique n'a été enregistrée durant les deux dernières années écoulées.

Sur le plan intercantonal, par exemple, l'hôpital psychiatrique de la Waldau, rattaché aux Services psychiatriques universitaires du canton de Berne (SPU), accepte le placement de femmes venant du canton de Fribourg, pour autant que l'Etat ou la caisse-maladie en assurent le financement. Globalement, les placements hors canton restent cependant peu nombreux. Ils sont généralement liés à une addiction spécifique, avec volonté d'éloignement du cadre de vie habituel.

7. APPRÉCIATION DU BESOIN D'UN ÉTABLISSEMENT POUR FEMMES

Sur la base de ces réflexions, nous arrivons aux conclusions suivantes en ce qui concerne la nécessité et la faisabilité d'une institution spécialement réservée aux femmes faisant l'objet d'une mesure de Plafa:

7.1 Peu de cas problématiques

Environ cent à deux cents mesures de privation de liberté à des fins d'assistance sont prononcées pour des femmes chaque année en moyenne dans le canton de Fribourg. Les cas dans lesquels le placement s'avère difficile sont extrêmement rares: alors qu'on en comptait 3 à 5 dans la deuxième moitié des années 2000, aucun cas problématique n'a été signalé pour les années 2008 et 2009.

Le nombre de situations problématiques est donc relativement faible et ne justifierait pas en soi la création d'un établissement spécifique. De plus, si la création d'un tel établissement était envisagée non pas seulement pour les cas problématiques mais pour l'ensemble des femmes sous mesure de Plafa, cet établissement ne pourrait jamais offrir toute la palette d'aides, de traitements et de mesures de sécurité que la diversité des situations peut nécessiter.

7.2 Etablissement spécialisé pour les femmes

Dans l'ensemble de la Suisse, il n'existe actuellement aucun établissement spécial pour les personnes faisant l'objet d'une mesure de Plafa, ni pour les hommes ni pour les femmes. La création de ce genre d'établissement spécifique n'est pas un sujet de discussion en ce moment parmi les responsables de la santé publique et des mesures tutélaires des cantons.

Ainsi, pour la Suisse latine, ni la Conférence des directeurs des affaires sanitaires et sociales ni celle des Directeurs de justice et police n'ont estimé prioritaire ni même nécessaire ces dernières années d'approfondir l'idée de la création d'un tel établissement dans le cadre des concordats.

7.3 Questions ouvertes pour La Sapinière

L'idée parfois évoquée de créer une division pour les femmes au foyer La Sapinière n'est pas une solution praticable. Etablissement de basse sécurité, la Sapinière n'est pas conçue ni équipée pour accueillir des personnes avec des problèmes psychiques nécessitant des soins médicaux particuliers, selon son règlement (cf. les points 1 et 6.2. ci-dessus). Or, les femmes sous Plafa difficiles à placer sont précisément celles qui présentent des problèmes psychiques graves nécessitant une prise en charge psychiatrique pointue. L'encadrement de La Sapinière n'est pas adapté à ce type de situations.

De plus, si les exigences déjà posées par la jurisprudence du TF – présence d'infirmiers en psychiatrie et en psychologie, collaboration étroite avec une clinique psychiatrique extérieure, visite régulière de psychiatres – devaient encore être rehaussées, ce qui s'inscrirait dans la tendance actuelle à l'optimisation des soins en général et des soins psychiatriques en particulier, la question de la prise en charge de personnes sous mesure de Plafa à La Sapinière pourrait se poser à l'avenir.

8. CONCLUSION ET PISTES DE RÉFLEXION POUR L'AVENIR

8.1 Optimiser la prise en charge des personnes sous mesure de Plafa

En conclusion, le Conseil d'Etat estime, au vu des analyses précédentes, qu'il n'existe pas de besoin de créer un établissement spécifique pour les femmes privées de liberté à des fins d'assistance, ni dans le canton de Fribourg ni au niveau romand. Cependant, il entend poursuivre l'amélioration de la prise en charge des personnes sous mesures de Plafa, hommes et femmes, notamment lorsque ces personnes représentent un danger pour la sécurité publique.

Comme indiqué plus haut (cf. le point 3.4.), le droit cantonal d'application du droit fédéral de la protection de l'adulte devra être complètement remanié d'ici 2013 suite à la refonte totale de la troisième partie du CC. Le Conseil d'Etat est d'avis que l'adaptation au nouveau droit fédéral sera l'occasion de revoir à fond l'ensemble des questions liées à l'application des mesures de tutelle et de la prise en charge des personnes placées à fin d'assistance. Les travaux préparatifs en vue de cette révision ont été lancés.

De manière générale, un des problèmes prioritaires de la prise en charge des personnes souffrant de problèmes psychiques est celui de la sécurité. Il est particulièrement difficile de trouver des solutions de placement pour les personnes dont le comportement constitue un danger pour la société. Le même problème se pose dans le domaine pénal, confronté à de nouveaux défis en matière de sécurité et de prise en charge en raison de la forte augmentation du nombre des détenus présentant des problèmes psychiques et des mesures d'internement.

8.2 Rôle central de la psychiatrie légale

Ces deux évolutions mettent en lumière le rôle central de la psychiatrie légale dans la prise en charge des personnes sous Plafa. La psychiatrie légale ou forensique s'emploie à effectuer des évaluations et diagnostics pour les patient-e-s relevant du domaine civil (mesures tutélaires et Plafa) ou du domaine pénal (mesures relevant du Code pénal suisse, comme l'internement); elle apprécie notamment le discernement, la dangerosité ou la suicidalité d'un individu. Ce secteur figure donc au cœur du système de prise en charge de ce type de patient-e-s.

Par conséquent, la psychiatrie légale doit impérativement être associée aux efforts d'optimisation de la prise en charge des personnes sous Plafa, sous tutelle ou faisant l'objet d'une mesure pénale, dans le cadre ou en marge de la révision totale de la législation d'application du code civil suisse. Dans le canton de Fribourg, la LSM prévoit à son art. 7 al. 1 let. i le Réseau fribourgeois en santé mentale (RFSM) fournit des prestations dans le domaine de la coordination de la psychiatrie légale.

8.3 Pistes suivies par d'autres cantons et réflexions en cours à Fribourg

Au niveau suisse, certains cantons ont opté pour le développement de la psychiatrie légale et l'optimisation de la mise en réseau des différents acteurs concernés (par exemple VS) afin d'améliorer la prise en charge des personnes sous mesure civile ou pénale présentant des problèmes psychiques, voire de dangerosité. Située à l'intersection des domaines civil, pénal et des assurances, la psychiatrie légale gagne aussi en importance suite au réaménagement des mesures de traitements des troubles mentaux chez les délinquant-e-s dans le cadre du nouveau code pénal.

D'autres cantons envisagent de créer des unités spécifiques pour répondre aux problèmes de sécurité croissants présentés par des personnes souffrant de problèmes psychiques et faisant l'objet d'une mesure civile ou pénale. Par exemple, le canton de Vaud envisage de créer à l'horizon 2015–2016 un établissement de réinsertion sécurisé (ERS) de 20 lits sur le site de Cery, pour accueillir des patient-e-s tombant sous le coup de mesures de place-

ment et d'internement pénales et civiles. Vaud prévoit également de créer un institut de psychiatrie légale.

Pour sa part, le canton de Berne va également mettre sur pied une unité de psychiatrie médicale de 14 places, rattachée aux Services psychiatriques universitaires (SPU). Cette unité prendra en charge les malades psychiques incarcérés ainsi que les patient-e-s soumis à une PLAFa qui requièrent des mesures de sécurité particulières.

Pour ce qui concerne le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat donne mandat au RFSM d'examiner l'opportunité de développer une nouvelle chaîne de psychiatrie légale, afin de faire face au problème de la prise en charge des personnes violentes et souffrant de troubles psychiques qui font l'objet de mesures pénales ou civiles.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 220 2. November 2010
des Staatsrats an den Grossen Rat
über das Postulat Nr. 285.05 Antoinette Badoud/
André Masset über die Schaffung einer Anstalt
für Frauen, gegen die eine fürsorgliche
Freiheitsentziehung verfügt wurde

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat Nr. 285.05 Antoinette Badoud/André Masset über die Schaffung einer Anstalt für Frauen, gegen die eine fürsorgliche Freiheitsentziehung verfügt wurde. Dieser Bericht umfasst die folgenden Kapitel:

1. DAS POSTULAT
2. DIE FFE-MASSNAHMEN: ALLGEMEINES
3. DIE RECHTLICHE SITUATION
 - 3.1 Das Bundesrecht
 - 3.2 Begriff der geeigneten Anstalt
 - 3.3 Die Freiburger Gesetzgebung
 - 3.4 Totalrevision des Vormundschaftsrechts
4. NATIONALE UND KANTONALE STATISTIK
 - 4.1 Nationale Statistik
 - 4.2 Kantonale Statistik
5. DIE BETREUUNG IN DER SCHWEIZ
6. DIE BETREUUNG IM KANTON FREIBURG
 - 6.1 Organisation der Pflege im Bereich der psychischen Gesundheit
 - 6.2 Die Betreuung in der Praxis
 - 6.3 Die spezifische Betreuung von Frauen
7. BEURTEILUNG DES BEDARFS EINER EINRICHTUNG FÜR FRAUEN
 - 7.1 Wenige problematische Fälle
 - 7.2 Spezialisierte Einrichtung für Frauen
 - 7.3 Offene Fragen hinsichtlich des Tannenhofs
8. SCHLUSSFOLGERUNG UND ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

8.1 Optimierung der Betreuung von Personen mit einer FFE

8.2 Zentrale Rolle der gerichtlichen Psychiatrie

8.3 Vorgehen in anderen Kantonen und derzeitige Überlegungen in Freiburg

1. DAS POSTULAT

Mit einem am 24. Juni 2005 eingereichten Postulat haben die Grossräte Antoinette Badoud und André Masset sowie 23 Mitunterzeichnende den Staatsrat aufgefordert, eine Machbarkeitsstudie für die Erstellung oder die Zurverfügungstellung auf kantonaler Ebene oder auf interkantonalen Ebene einer geschlossenen Anstalt oder Abteilung für Frauen, denen die Freiheit aus fürsorglichen Gründen entzogen wurde, durchzuführen.

Gemäss den Autoren des Postulats müssen diese Frauen mangels geeigneter Einrichtungen häufig in Anstalten untergebracht werden, die ihren Bedürfnissen nicht angemessen sind: *«Derzeit sehen sich die Justizbehörden unseres Kantons gezwungen, Frauen mit Suchtproblemen oder ähnlichen Schwierigkeiten in offenen Einrichtungen wie dem Psychiatrischen Spital von Marsens oder sogar (...) in Lonay¹ oder Seiry² unterzubringen. Diese Einrichtungen sind ihrem Krankheitsbild nicht angemessen. Einzig in einer geschlossenen, angemessenen Anstalt hätten sie die Möglichkeit, sich zu resozialisieren.»*

In seiner Antwort vom 16. Mai 2006 weist der Staatsrat darauf hin, dass Personen, die von einer fürsorglichen Freiheitsentziehung (FFE) betroffen sind, in der Regel zunächst ins stationäre Behandlungszentrum des Freiburger Netzwerks für psychische Gesundheit (FNPG) in Marsens eingewiesen werden, bevor sie, falls nötig, in die Stiftung HorizonSud, in auf die Betreuung von Suchterkrankungen spezialisierte Einrichtungen oder ins Heim Tannenhof (Anstalten von Bellechasse) verlegt werden (bezüglich der Einrichtungen, vgl. Punkt 7.1 weiter unten).

Die Einweisung nach Marsens kann sich je nach Krankheitsbild als problematisch erweisen, da diese Anstalt nicht für lange Aufenthalte konzipiert ist. Das Heim Tannenhof wiederum ist ausschliesslich Männern vorbehalten. Allerdings können «psychisch kranke Personen, die einer besonderen medizinischen Versorgung bedürfen, nicht im Heim untergebracht werden.» (Art. 2 Abs. 1 des Hausreglements für das Heim Tannenhof, 2. Satz; SGF 341.1.121).

Der Staatsrat stellt fest, dass sich die Umsetzung der FFE-Massnahmen in der Praxis mitunter als schwierig erweist, vor allem in Bezug auf die Institution, das eine *«geeignete Anstalt»* zu sein hat (vgl. Punkt 3.3 weiter unten). Bei den Männern, die von einer FFE-Massnahme betroffen sind, ist die Situation grundsätzlich zufriedenstellend. Ein wenig komplizierter präsentiert sich die Situation bei den Frauen. Bisher konnten jedoch für die Frauen in allen Fällen Lösungen gefunden werden.

Der Staatsrat hat sich bereit erklärt, die Problematik weiter abzuklären und einen Bericht zu verfassen, um den Bedarf zu analysieren und Lösungen vorzuschlagen. Er

¹ Das Gefängnis La Tuilière in Lonay (VD) besitzt einen Trakt für Frauen.

² La Traversée in Seiry (FR) nimmt Personen mit psychischen Behinderungen auf.