



VSA-AAS

Verein Schweizerischer Archivarinnen und Archivare
Association des archivistes suisses
Associazione degli archivisti svizzeri
Associazioni da las archivarias e dals archivaris svizzers
www.vsa-aas.ch

Privation de liberté à des fins d'assistance (PLAFA)

Objet: documents relatifs à la privation de liberté à des fins d'assistance, PLAFA

Période: 1981 – 2012

Base légale: art. 397a à 397f du code civil (CC), en vigueur du 01.01.1981 au 31.12.2012, loi argovienne d'application du Code civil, loi bernoise sur la privation de liberté à des fins d'assistance et sur d'autres mesures de l'assistance personnelle du 22 novembre 1989, ainsi que lois correspondantes d'autres cantons

Producteurs de fonds: autorités de tutelle, autres organes de droit public et privé désignés par les cantons, établissements de droit public et privé chargés de l'exécution, tribunaux

Evaluation: sont à archiver intégralement tous les documents relatifs

- à des décisions concernant l'injonction d'une PLAFA et sa révocation,
- aux bases décisionnelles (expertises, diagnostics)
- aux procédures de recours administratives en résultant,
- à l'exécution de la PLAFA dans les établissements

Délimitation: l'ordonnance relative à la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 du 15 février 2017 (RO 2017/763) est applicable à l'archivage des documents relatifs aux internements administratifs et aux placements extrafamiliaux datant d'avant 1981. En vertu de l'art. 8, les dossiers afférant aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux avant 1981 doivent être conservés pendant une durée d'au moins dix ans après l'entrée en vigueur de cette ordonnance (1^{er} avril 2017), quel que soit le lieu où ils le sont. Ils peuvent être réévalués au plus tôt à l'échéance de ce délai. Il n'existe pas encore de recommandations d'évaluation pour ces documents, ainsi que pour les documents créés après 2012 des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).

Auteurs: Marc Hofer, Daniel Schwane

Contexte

La présente recommandation d'évaluation porte uniquement sur les documents concernant les décisions de privation de liberté à des fins d'assistance et leur exécution. L'instrument de la privation de liberté à des fins d'assistance a été en vigueur du 1^{er} janvier 1981 au 1^{er} janvier 2013 avant d'être remplacé par l'instrument du placement à des fins d'assistance après une révision détaillée des dispositions relatives à la protection de l'enfant et de l'adulte.

La réforme de 1981 se basait sur l'exigence de légiférer le placement forcé de personnes en respectant les droits de l'homme. L'objectif concret était d'harmoniser les dispositions correspondantes avec la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et ainsi rendre la réserve associée que la Suisse aurait dû faire pour y adhérer sans objet:

«Les dispositions de l'article 5 de la convention seront appliquées sans préjudice, d'une part, des dispositions des lois cantonales autorisant l'internement de certaines catégories de personnes par décision d'une autorité administrative et, d'autre part, des dispositions cantonales de placement d'un enfant ou d'un pupille dans un établissement en vertu du droit fédéral sur la puissance paternelle ou sur la tutelle.»¹

Avant 1981, les procédures d'internement dans un établissement relevaient des cantons. Les motifs à un internement étaient donc très disparates et le plus souvent, les garanties procédurales minimales de l'Etat de droit étaient absentes. Le message² concernant la révision du CC de 1981 soulignait que le droit à la liberté personnelle, en sa qualité de droit fondamental, était d'une importance capitale et représentait la base de la perception d'autres droits fondamentaux particuliers. L'internement dans un établissement implique dans tous les cas une restriction considérable de ce droit fondamental, qui nécessite un motif particulier et qui ne peut avoir lieu que par le biais d'une procédure légale afin que les personnes concernées aient la possibilité de recourir contre une telle décision devant une instance judiciaire indépendante. La révision du CC a fourni la première base légale harmonisée à la privation de liberté personnelle à des fins d'assistance. Cette mesure ne devait expressément être ordonnée que si aucun autre moyen plus clément ne promettait de succès dans son application. L'objectif de l'introduction du nouvel instrument de la privation de liberté à des fins d'assistance n'était pas une révision totale des dispositions relatives à la tutelle. Le seul objectif était d'harmoniser les procédures d'internement dans un établissement fermé et de l'organiser d'une manière conforme aux exigences de la CEDH. La révision totale du droit de la tutelle avait été fixée à une date ultérieure et s'est concrétisée le 01.01.2013 avec l'entrée en vigueur de la révision du CC. Depuis, les missions centralisées dans ce domaine sont du ressort des autorités de protection de l'enfance et de l'adulte.

Les procédures de principe et les motifs répertoriés de manière exhaustive d'une PLAFA ont été harmonisés:

«¹ Une personne majeure ou interdite peut être placée ou retenue dans un établissement approprié lorsque, en raison de maladie mentale, de faiblesse

¹ Feuille fédérale, 26 septembre 1977, p. 4.

² Feuille fédérale, 26 septembre 1977, p. 3.

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.»³

Ainsi, les différentes lois cantonales sur l'internement administratif sont devenues sans objet. L'internement forcé n'était autorisé que si aucun autre moyen plus clément ne pouvait servir aux mêmes fins. Le législateur souhaitait explicitement éviter l'internement de personnes uniquement parce que leur style de vie s'écartait des formes traditionnelles de bienséance sociale, comme dans le cas de hippies ou de clochards par exemple. Le terme d'«état d'abandon complet» se rapportait à une personne qui, à défaut d'être placée, en serait réduite à un état de dépravation absolument incompatible avec la dignité humaine.⁴

Le fait de dresser une liste exhaustive des motifs justifiant la privation de liberté a non seulement permis d'unifier les directives cantonales, mais aussi de répondre au principe de proportionnalité de l'Etat de droit. Seules les personnes nécessitant une assistance qui ne peut être fournie autrement que dans un établissement fermé doivent pouvoir être internées dans un tel établissement. Contrairement à ce qui était consigné dans de nombreuses anciennes lois cantonales, une simple «paresse» ne devait plus être un motif d'internement dans un établissement fermé.

Exécution dans les cantons

L'exécution de la procédure, et en particulier la désignation des autorités compétentes, a été laissée à la charge des cantons (fédéralisme d'exécution). Seuls les principes généraux de procédure ont été harmonisés afin de respecter les standards de l'Etat de droit et les droits fondamentaux. Ainsi, la révision est allée plus loin que les garanties procédurales de la CEDH en édictant les principes suivants pour la procédure à ordonner par le droit cantonal:

1. «Lors de toute décision, la personne en cause doit être informée des motifs justifiant la mesure prise et être avertie, par écrit, de son droit d'en appeler au juge.
2. Toute personne qui entre dans un établissement doit être immédiatement informée, par écrit, de son droit d'en appeler au juge contre son maintien dans cet établissement ou le rejet d'une demande de libération.
3. La demande de décision judiciaire doit être transmise immédiatement au juge compétent.
4. L'autorité qui a ordonné le placement ou le juge peut accorder un effet suspensif à la demande de décision judiciaire.
5. Une décision touchant un malade psychique ne peut être prise qu'avec le concours d'experts; si ce concours a déjà été demandé dans une première procédure judiciaire, les tribunaux supérieurs peuvent y renoncer.»⁵

Les autres règles d'exécution de la procédure ont été définies dans les arrêtés d'exécution cantonaux (lois d'application du Code civil, ordonnances). Ces réglementations cantonales contenaient notamment l'attribution des compétences aux autorités cantonales et communales prévues à cet effet. Concernant la présente

³ Art. 397a du Code civil, CC (version du 1.1.1981)

⁴ Feuille fédérale, 26 septembre 1977, p. 25.

⁵ Art. 397e CC (version du 1.1.1981)

recommandation d'évaluation, les réglementations des cantons d'Argovie et de Berne sont citées à titre d'exemple d'exécution. Le canton d'Argovie a intégré les nouvelles dispositions relatives à la PLFA dans la loi d'application du Code civil⁶. Le canton de Berne a, quant à lui, emprunté une voie différente: les dispositions d'exécution relatives à la nouvelle PLFA ont d'abord été régies dans une ordonnance dédiée, remplacée en 1989 par une loi qui a largement repris les dispositions de l'ordonnance.⁷

Type d'autorités auxquelles les compétences précitées ont été assignées:

1. **Autorité de tutelle:** il s'agit dans ce cas du modèle d'autorité de tutelle tel qu'il existait déjà avant l'introduction de la PLFA. Il peut s'agir d'instances de l'administration cantonale, d'autorités cantonales (commission des tutelles, conseil communal) ou d'une autorité relevant de l'administration de district.
Dans le canton d'Argovie, l'autorité de tutelle était composée de membres du conseil communal.⁸ Dans le canton de Berne, le conseil communal officiait comme autorité ordinaire de tutelle. Sur autorisation du Conseil d'Etat, la commune pouvait aussi céder cette fonction à une commission des tutelles. Les communes bourgeoises qui possédaient une assistance aux pauvres entretenaient également une autorité de tutelle dédiée pour leurs membres résidant dans le canton de Berne.⁹
2. **Autres instances possibles désignées par le canton:** dans ce cas, il faut différencier les organes publics tels que les administrations de district (si elles ne faisaient pas déjà office d'autorité de tutelle) et les organes privés tels que les médecins par exemple. Contrairement aux autorités de tutelle, ces organes ne disposaient que de la compétence restreinte de placer une personne ou de la retenir dans un établissement en cas de «péril en la demeure» ou de maladie mentale. Les autres étapes de la procédure, en particulier la décision de libération, étaient placées sous la responsabilité de l'établissement chargé de l'exécution. Les organes privés (médecins) ne sont généralement pas placés sous l'autorité des lois cantonales sur les archives. Il ne serait donc pas réalisable de leur imposer une obligation de mise à disposition de leurs documents.
3. **Etablissement:** ce terme désigne tous les établissements chargés par le canton compétent de l'exécution de la PLFA. Dans la mesure où ces établissements avaient également la compétence de décider de la libération, il ne pouvait s'agir que de cliniques psychiatriques ou d'établissements associés. Ces établissements étaient soit des institutions publiques soit d'autres institutions de droit public ou privé chargées de l'exécution. Comme la loi fédérale sur l'archivage, la plupart des lois cantonales sur les archives imposent aussi aux autres organes chargés de l'exécution de missions publiques de mettre à disposition leurs documents.
4. **Tribunal:** les cantons avaient la mission de définir l'instance judiciaire chargée de traiter les recours contre les décisions de placement ou de maintien et contre le rejet d'une demande de libération.

⁶ Loi d'application du Code civil (LICC), Recueil officiel (ROA), vol. 10, p. 305-312

⁷ Ordonnance sur la mise en vigueur de la loi fédérale du 6 octobre 1978 concernant la modification du code civil suisse (privation de liberté à des fins d'assistance) du 10 décembre 1980, loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance et sur d'autres mesures de l'assistance personnelle du 22 novembre 1989.

⁸ § 59 al. 1 LICC.

⁹ Art. 27 et 28 de la loi sur l'introduction du code civil suisse du 28 mai 1911.

Dans le canton d'Argovie, c'est le tribunal administratif qui s'est chargé de cette tâche dans le cadre de sa juridiction administrative ordinaire. Le canton de Berne, quant à lui, a fait appel à une commission de recours spécialisée dans les privations de liberté à des fins d'assistance. Cette commission était composée d'un président et d'un vice-président, tous deux membres de la Cour suprême, et de neuf juges spécialisés. Les juges spécialisés devaient disposer d'une «formation suffisante et d'une expérience justifiée dans le traitement ou le suivi de personnes atteintes de maladie mentale, de déficience mentale, d'addictions, d'enfants abandonnés et d'enfants et de jeunes au comportement difficile».

Profil de compétences

Le profil de compétences ci-après représente les compétences légales en vertu du Code civil suisse (CC). A titre d'exemple, la concrétisation de ces compétences et leur assignation à des instances communales et privées cantonales sont également illustrées sur le cas des cantons d'Argovie et de Berne. Des recommandations relatives à l'évaluation des documents relevant de l'exécution sont jointes pour chaque compétence.

Compétences	Responsables de la compétence			Recommandation d'évaluation
	Autorité selon CC ¹⁰	Argovie ¹¹	Berne ¹²	
Décision de placement ou de maintien dans un établissement approprié Décision de libération si le placement ou le maintien a été ordonné par l'autorité de tutelle	Autorité de tutelle Art. 397b al. 1 et 3	Personnes majeures ou interdites: Bureau de district, Personnes mineures: Autorité de tutelle, Personnes souffrant de maladie mentale: Médecin de district § 67b al. 1 et 2	Personnes majeures ou interdites: préfet ou Chambre bourgeoise des orphelins Personnes mineures: autorité de tutelle Art. 9 et 10	Procès-verbaux: A , Dossiers: A (tous les documents relevant de la décision)
Décision de placement ou de maintien dans un établissement en cas de «péril en la demeure» ou de maladie mentale	Autres organes désignés par le canton Art. 397b al. 2	Placement provisoire: tout médecin traitant ou le tuteur § 67b et c	Dans le cas de personnes souffrant de maladie mentale ou d'addictions: tout médecin autorisé à exercer dans le canton de Berne Art. 12	Organe public: A , organe privé (médecin): K

¹⁰ Code civil, CC (version du 1.1.1981)

¹¹ Loi argovienne d'application du Code civil, LICC, section «2.3. La tutelle», § 59-§ 67s du 1^{er} janvier 2011.

¹² Loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance et sur d'autres mesures de l'assistance personnelle du 22 novembre 1989.

Décision de libération dans tous les autres cas, examen annuel du maintien dans l'établissement	Etablissement, Art. 397b al. 3	Etablissement s'il était responsable de la décision ou autorité ayant procédé au placement sur demande de l'établissement § 67e	Etablissement ou autorité de tutelle si elle s'est chargée du placement Art. 14 et 18	Dossier médical, expertises, décisions: A
Examen judiciaire des recours de la personne concernée ou d'un proche contre les décisions de placement ou de maintien ou contre le rejet d'une demande de libération	Tribunal Art. 397d	Tribunal administratif § 67o	Commission de recours pour les privations de liberté à des fins d'assistance comme seule instance juridique cantonale Art. 35	Jugements: A , Dossiers: K
Audition de la personne concernée en recours	Tribunal de première instance Art. 397f, al. 3	Tribunal administratif § 67e, Al. 4, § 67p s'applique par analogie.	Commission de recours pour les privations de liberté à des fins d'assistance art. 44	Procès-verbal d'audition: A (si absent du jugement)

A: valeur archivistique, conservation permanente

K: sans valeur archivistique, classification/destruction après expiration du délai de conservation légal

Appréciation de la valeur archivistique

Pour apprécier la valeur archivistique d'un document, il faut en particulier se pencher sur la valeur juridique, administrative, individuelle et historique de ce document:

- **Valeur juridique:** tous les documents ont une valeur juridique pendant la durée de l'exécution d'une PLAFa. L'objectif est de justifier les décisions prises, la légitimité de ces décisions et les bases ayant servi à prendre la décision (diagnostics, expertises). Par ailleurs, les documents doivent permettre de comprendre comment les personnes concernées ont pu faire valoir leur droit (instruction des droits de recours, gestion des recours). Cette valeur juridique vaut également au-delà de la durée du placement et des éventuels délais de recours. En présence d'une violation grave des droits fondamentaux, les personnes concernées pourraient exiger une réparation ou une reconnaissance publique du préjudice subi longtemps après, à la manière dont cela a eu lieu pour les personnes concernées par des placements administratifs forcés. On peut aussi s'imaginer que la restriction inhérente à une PLAFa du droit fondamental à la liberté personnelle puisse se voir doter d'une importance autre à l'avenir. Les documents relatifs à la PLAFa ont donc une valeur juridique tant que les personnes concernées peuvent faire valoir une violation de leurs droits.
- **Valeur administrative:** comparée à la valeur juridique, la valeur administrative est secondaire. Il faut toutefois noter que les documents de la PLAFa sont importants pour les autorités concernées (précédents, développement d'une pratique administrative).
- **Valeur individuelle:** une PLAFa représente toujours une atteinte lourde à la vie personnelle. Il s'agit d'une étape importante et souvent marquante dans la biographie des personnes concernées. La mémoire des personnes concernées est souvent limitée en raison du préjudice mental qu'elles ont subi. Les documents archivés sont donc un moyen indispensable pour reconstruire leur propre biographie. Ceci vaut aussi pour les proches (conjoint, descendants) qui souvent n'ont que les documents archivés pour remonter aux circonstances spécifiques qui ont conduit à une PLAFa.
- **Valeur historique:** la recherche historique se consacre depuis un certain temps déjà à l'histoire des maladies mentales et au traitement réservé par la société aux personnes souffrant de maladies mentales ou de comportements déviants. Les documents relatifs à la PLAFa sont une source historique qui vient compléter les dossiers de placement en internat et en établissement avant 1981. Le changement de pratique observé avec la nouvelle base légale est particulièrement intéressant: Comment les résidents des établissements ont-ils été informés de leurs nouveaux droits? Dans quelle mesure ont-ils usé des nouveaux moyens légaux mis à leur disposition? A-t-on constaté des continuités concernant la poursuite des anciennes pratiques dans les établissements? Les documents possèdent donc une forte valeur historique dans la recherche de continuités et de discontinuités dans une période transitoire.

Les documents issus de la PLAFa ont donc pour beaucoup une véritable valeur archivistique. Cet archivage de grande ampleur est justifié par les restrictions lourdes imposées aux droits fondamentaux des personnes concernées et par l'importance de ces documents pour les histoires individuelles et la recherche historique.

Approuvé par le comité le: 13 septembre 2018