

26 janvier 1981

RAPPORT

de la commission judiciaire chargée d'examiner le projet de loi modifiant la loi d'application du code civil et du code des obligations, la loi de procédure civile et la loi sur le traitement et le placement des alcooliques

Rapporteur: Mme Anne Petitpierre.

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 18 septembre 1980, le Grand Conseil a renvoyé devant la commission judiciaire le projet de loi 5200 qui fait l'objet du présent rapport. La commission l'a examiné, sous la présidence de M. Olivier Vodoz et en présence de MM. Guy Fontanet, chef du département de justice et police, François Berdoz, secrétaire adjoint département, et Albert Rodrik, secrétaire adjoint au département de la prévoyance sociale et de la santé publique, dans ses séances du 9 octobre, 23 octobre, 6 novembre, 27 novembre et 5 décembre 1980. Mme Marguerite Fontanet, présidente de la Chambre des tutelles et présidente du groupe de travail chargé par le département de justice et police d'élaborer un projet de loi sur la privation de liberté à des fins d'assistance, a également participé aux séances à titre d'expert.

But et portée du projet

Comme le rappelle le Conseil d'Etat dans son exposé des motifs, le projet a été rendu nécessaire par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1981, des nouvelles dispositions du code civil sur la privation de liberté aux fins d'assistance. Ces nouvelles dispositions étaient elles-mêmes imposées par la ratification en date du 17 novembre 1974, par la Suisse, de la Convention européenne des droits de l'homme.

La nouvelle législation fédérale va d'ailleurs au-delà des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme notamment dans la mise en place de voies de recours, dans l'indication de ces voies de recours à titre préventif lors de l'entrée dans un établissement, dans le droit d'être entendu par le juge, le droit et l'assistance juridique ainsi que le concours d'experts.

En fait, la loi fédérale contient l'essentiel des dispositions régissant cette matière, même en ce qui concerne les garanties minimum de procédure qui doivent permettre aux personnes touchées par une mesure privative de liberté de faire valoir leurs droits (art. 397 d et 397 e du code civil). Elle définit d'autre part les cas dans lesquels une personne peut être privée de liberté à des fins d'assistance, soit:

«... 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.» (Art. 397 a du code civil.)

La loi cantonale contient donc avant tout une attribution de compétence (à la Chambre des tutelles qui décidera d'un éventuel internement) et des précisions sur la procédure et les voies de recours. Elle s'inspire de la loi sur le traitement et le placement des alcooliques, et surtout de la loi récemment votée par le Grand Conseil, sur les affections mentales. Il importe en effet que des garanties judiciaires analogues soient offertes dans le cadre de ces différentes lois et que la procédure soit analogue, afin d'éviter que, dans les cas où l'on peut hésiter entre l'application de l'une ou l'autre loi, on ne choisisse l'une des deux voies en fonction d'éléments de procédure (possibilité de consultation du dossier, existence ou conditions d'un recours, etc.)

Il convient de délimiter le champ d'application des dispositions sur la privation de liberté aux fins d'assistance de celles sur les affections mentales, bien que l'article 397 a du code civil vise également les cas de maladies mentales. La loi genevoise sur les affections mentales ne concerne que l'internement dans des établissements psychiatriques. La privation de liberté aux fins d'assistance permet, quant à elle, le placement dans des établissements très divers.

Travaux de la commission

Au cours de ses travaux, la commission a procédé à l'audition de représentants du Centre Revillod et du groupe « Toxicomanie et prise en charge, groupe de travail des praticiens concernés » (GTPC). Ce dernier comprend des personnes travaillant dans les services suivants: Drop In, Toulourenc, Carrefour, AGADEF, Centre Liotard, Centre social du Lignon, Infor jeunes, Cari-

tas, service santé jeunesse, Le Pont. Elle a en outre pris connaissance d'une prise de position de l'Association des juristes progressistes. Ceux-ci critiquent avant tout le principe de l'internement à des fins d'assistance, soit parce que les conditions leur en apparaissent insuffisamment délimitées (notion de « grave état d'abandon », par exemple), soit qu'ils l'estiment incompatible avec une action thérapeutique. En conséquence, ils souhaitent l'abandon pur et simple du projet de loi, les dispositions sur les personnes atteintes d'affections mentales et la loi sur le traitement et le placement des alcooliques devant à leurs yeux suffire pour assurer l'application du code civil.

D'une façon générale, ce sont également des objections de nature thérapeutique qu'ont formulées les représentants du Centre Revillod et du GTPC lors de leur audition. Aussi bien pour les alcooliques que pour les toxicomanes on ne peut envisager de véritable traitement qu'avec le consentement du patient. A plus forte raison si ce traitement implique un placement dans un établissement approprié, celui-ci doit être librement consenti.

D'emblée, il est clairement apparu que le projet de loi avait suscité un certain nombre de malentendus et de confusions que la commission s'est efforcée de dissiper:

1. Droit fédéral et droit cantonal

Les critiques adressées aux cas d'internement possibles s'adressent en réalité au droit fédéral que le législateur cantonal n'a pas la possibilité de revoir. Celui-ci ne peut régler que la procédure et les garanties de contrôle judiciaire en faveur de l'interné. Sans doute, peut-on renoncer à faire usage du droit prévu par le code civil dans l'un ou l'autre cas, si les diverses autorités et services compétents estiment le remède inapproprié (objections thérapeutiques, notamment), mais il n'en est pas moins nécessaire de prévoir la procédure applicable aux cas, même très rares, où le placement se justifie.

Il convient en outre de souligner que l'article 397 a du code civil prévoit lui-même que la privation de liberté ne peut être que la mesure ultime lorsque « l'assistance personnelle nécessaire ne peut lui être fournie d'une autre manière ». Il s'agit d'un principe essentiel que le projet cantonal réaffirme (art. 440 E).

2. Privation de liberté, assistance et intervention thérapeutique

Les termes de « privation de liberté » recouvrent ici le placement dans un établissement susceptible de donner à la personne placée les soins que son état requiert. Ceux-ci ne sont pas nécessairement de nature strictement médicale,

encore que la limite puisse être difficile à tracer. Les exemples d'intervention urgente de la Chambre des tutelles exposés à la commission concernaient avant tout des personnes âgées incapables de donner leur consentement et des alcooliques retrouvés en état d'ivresse grave. L'intervention de l'autorité ne doit se justifier dans de tels cas que par une action en faveur de l'intéressé lui-même: en d'autres termes il faut que le placement constitue la seule façon de lui assurer une assistance dont il a besoin.

L'existence de cette nécessité d'assistance est en réalité reconnue par tous, mais souvent identifiée par ceux chargés d'y faire face avec un besoin médical. Ainsi constate-t-on le recours fréquent par les institutions d'assistance à des hospitalisations dites « sociales » à Bel-Air ou à l'hôpital cantonal. Ces hospitalisations ne sont souvent qu'une assistance apportée à des personnes en état d'abandon et non une action requise par leur état de santé. Elles constituent sans aucun doute une atteinte à la liberté dès l'instant où le consentement du « patient » n'est pas requis et doivent donc à ce titre présenter certaines garanties procédurales (droit de recours, droit de demander en tout temps le réexamen de la mesure, contrôle périodique de l'autorité, etc.) qui ne sont pas offertes par le recours actuel à l'hospitalisation et que le présent projet a pour but d'assurer.

Dans tous les cas, en revanche, où une intervention thérapeutique est nécessaire, soit essentiellement parmi les cas visés à l'article 397 a du code civil, pour les alcooliques et les toxicomanes, le placement n'est pas la mesure d'assistance qui s'impose. Dès lors, des interventions faisant appel à la collaboration de l'intéressé devraient avoir la priorité. Le projet de loi le souligne d'ailleurs puisque aux termes de l'article 440 D le juge chargé de statuer sur un placement pourra inviter l'intéressé à recourir à des services sociaux ou médicaux (mesures préventives).

3. L'urgence

Des réserves ont été formulées à l'égard de la procédure permettant, en cas d'urgence, d'ordonner le placement sur décision d'un juge délégué. La Chambre des tutelles a indiqué un certain nombre de cas qui se sont présentés en fin de semaine et ont nécessité des interventions immédiates. Ainsi, divers cas de personnes âgées séniles se trouvant en état d'abandon à la suite du décès ou de l'hospitalisation subite de la personne avec qui elles vivaient, ou trouvées errantes dans la rue, incapables de préciser leur domicile ou leur identité. De même certains cas d'alcooliques en état de crise ou ivres-morts.

Même si la situation ne présente pas toujours des dangers pour la vie ou l'intégrité physique des intéressés ou de tiers, elle peut néanmoins présenter

des caractéristiques assez dramatiques pour qu'on ne puisse renvoyer purement et simplement la décision à la prochaine audience de la Chambre des tutelles. Faute de procédure d'urgence, de tels cas risquent de se régler, sans aucune garantie pour l'intéressé par des solutions de fortune allant de la nuit passée aux « violons » à l'hospitalisation involontaire.

Le système introduit par le projet de loi

Le projet prévoit essentiellement trois types d'intervention de la Chambre des tutelles:

- a) Les mesures préventives (art. 440 D) qui ne privent pas l'intéressé de sa liberté, le juge l'invitant à recourir à un service médical ou social; il s'agit d'un élément essentiel pour tous les cas où une action thérapeutique est possible.
- b) Les mesures urgentes (art. 440 B) qui consistent dans une privation de liberté de courte durée par placement dans un établissement adéquat; elles sont prises par un juge mais doivent être ratifiées par la Chambre à sa prochaine audience.
- c) Le placement de longue durée qui ne peut être ordonné que s'il n'y a pas d'autres moyens d'assistance possibles.

La Chambre des tutelles ne doit pas se borner à décider la mesure, elle doit suivre son évolution:

- a) Elle peut, en tout temps, décider de mettre fin à la mesure ou d'en suspendre l'exécution (art. 440 H).
- b) Elle doit examiner périodiquement le cas des personnes placées (art. 440 L).
- c) Elle peut soumettre à un patronage les personnes sortant d'un établissement ou bénéficiant d'un sursis (art. 440 L).
- d) Elle statue enfin sur les demandes de la levée de la mesure présentées par l'intéressé ou ses proches (art. 440 I).

Sauf la dernière mentionnée, ces diverses interventions ont lieu d'office. La commission a estimé inopportune l'intervention du procureur général à la procédure, qui avait été prévue par le projet du Conseil d'Etat. L'intervention de cette autorité risquait de donner à la procédure un caractère pénal qu'il convient précisément d'éviter, le placement à des fins d'assistance n'ayant et ne devant avoir aucun aspect répressif.

Examen article par article

Art. 447 A

La Chambre des tutelles prend d'office les mesures prévues à l'article 397 a du code civil. On a voulu par là éviter de donner un caractère contradictoire à la procédure, ce qui permettrait à d'éventuels « dénonciateurs » d'intervenir et d'exiger certains actes de procédure. Des dénonciations manifestement dépourvues de fondement peuvent donc être écartées sans autre et sans qu'on doive convoquer les intéressés inutilement, ce qui peut constituer une expérience traumatisante pour eux.

Art. 440 C

On a voulu éviter que le juge délégué chargé de l'affaire soit seul à apprécier l'opportunité de désigner un défenseur à l'intéressé. C'est donc un autre juge, président ou plus ancien membre de la juridiction, qui statuera sur cette question et nommera, le cas échéant, l'avocat d'office.

Art. 440 E

Cette disposition réaffirme le principe contenu dans le code civil selon lequel le placement involontaire à des fins d'assistance doit rester un remède ultime et exceptionnel.

Art. 440 F

Les rapports d'experts prévus par cette disposition pourront comprendre, non seulement une analyse médicale de la situation de l'intéressé, mais également des indications sur sa situation sociale et économique.

Art. 440 G

Il a été renoncé à introduire ici une disposition sur l'accès au dossier. Celui-ci est assuré, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, en vertu de l'article 4 de la constitution fédérale. Toutefois, des difficultés existent pour les rapports médicaux, compte tenu des problèmes particuliers dont souffrent la plupart des personnes visées par la loi. Si les intéressés pouvaient prendre connaissance de leurs dossiers médicaux, leur contenu pourrait leur causer de graves perturbations et il est probable qu'un rapport thérapeutique deviendrait souvent impossible. La solution adoptée est conforme à celle choisie dans la loi sur les affections mentales. Lorsqu'un avocat a été désigné, il aura naturellement accès à l'ensemble des pièces du dossier nécessaires pour lui permettre d'assurer la défense de son client.

Au terme de ces travaux, c'est à l'unanimité moins deux abstentions, que la commission judiciaire vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter le projet de loi dans la version qui suit.



PROJET DE LOI

modifiant la loi d'application du code civil et du code des obligations et la loi de procédure civile ainsi que la loi sur le traitement et le placement des alcooliques

(E 1 1 - E 2 3 - E 3 12)

LE GRAND CONSEIL

Décrète ce qui suit:

Article 1

La loi d'application du code civil et du code des obligations, (E 1 1) du (PL 5109) est modifiée comme suit:

Art. 2, al. 3 (nouveau)

³ La Chambre des tutelles est compétente pour ordonner la privation de liberté à des fins d'assistance (chapitre VI du Titre X^e du code civil). La procédure est réglée par le chapitre VII A de la loi de procédure civile.

Art. 2

La loi de procédure civile, (E 2 3), du 13 octobre 1920, est modifiée comme suit:

CHAPITRE VII A (nouveau)

Privation de liberté à des fins d'assistance

Art. 440 A (nouveau)

¹ La Chambre des tutelles prend d'office les mesures prévues par l'article 397 a du code civil.

² Sont réservées les lois suivantes:

- a) loi sur le régime des personnes atteintes d'affection mentale et sur la surveillance des établissements psychiatriques, du 7 décembre 1979;
- b) loi fédérale sur la lutte contre les malades transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, du 18 décembre 1970 et les dispositions cantonales d'application).

Art. 440 B (nouveau)

En cas de péril en la demeure, la décision de placement peut être prise, à titre provisoire, par un juge délégué. La mesure est immédiatement exécutoire, mais elle doit être ratifiée par la Chambre à sa première audience utile.

Art. 440 C (nouveau)

¹ Le juge délégué transmet sans délai le dossier au président de la Chambre des tutelles qui examine si la désignation d'un défendeur est nécessaire.

² S'il accorde l'assistance juridique, le président désigne lui-même l'avocat. Si le juge délégué est en même temps président, il transmet le dossier au membre le plus ancien de cette juridiction qui statue.

³ Les dispositions légales sur l'assistance juridique sont applicables par analogie.

Art. 440 D (nouveau)

Si les circonstances le permettent, la Chambre des tutelles, ou le juge délégué, peut inviter l'intéressé à accepter les conseils d'un service social ou à se soumettre à un examen médical. Il s'efforce d'amener l'intéressé à suivre le traitement préconisé ou à prendre toutes autres mesures préventives appropriées.

Art. 440 E (nouveau)

¹ Un placement dans un établissement approprié ne peut être ordonné que lorsqu'il n'est pas possible de fournir l'assistance personnelle nécessaire d'une autre manière.

² La Chambre des tutelles doit au préalable entendre ou réentendre l'intéressé.

Art. 440 F (nouveau)

¹ La Chambre des tutelles peut réclamer tous rapports administratifs, médicaux ou de police qui lui paraissent nécessaires pour statuer.

² Elle peut en outre commettre 1 à 3 experts pour faire rapport sur l'état de l'intéressé.

³ La Chambre des tutelles peut faire appel à la force publique pour contraindre l'intéressé à comparaître devant elle ou à se soumettre à l'expertise.

⁴ Au surplus, la procédure est soumise aux articles 397 e et 397 f du code civil.

Art. 440 G (nouveau)

Le jugement complet est notifié à l'intéressé. Il porte en outre mention du délai de recours et de l'autorité de recours.

Art. 440 H (nouveau)

¹ La Chambre des tutelles peut, en tout temps, mettre fin à une mesure ordonnée ou suspendre l'exécution.

² Elle peut surseoir pendant 2 ans au plus à une mesure de placement et imposer des conditions. Le sursis est révoqué lorsque les conditions ne sont pas observées.

³ Toute décision de placement non exécutée se prescrit par 2 ans dès son prononcé.

Art. 440 I (nouveau)

L'intéressé, sa famille ou des proches, le tuteur, le curateur, le conseil légal, l'avocat, le médecin responsable de l'établissement ou le directeur de celui-ci peuvent en tout temps adresser une requête à la Chambre des tutelles visant à mettre fin au placement; cette autorité doit statuer dans les 3 jours ouvrables.

Art. 440 J (nouveau)

¹ Les décisions prises par la Chambre des tutelles peuvent faire l'objet d'un recours à la Cour de justice par l'intéressé, sur simple requête écrite, dans le délai de 10 jours dès la communication de la décision.

² La famille ou les proches de la personne concernée, le tuteur, le curateur ou le conseil légal ont également qualité pour recourir.

³ La Cour de justice doit convoquer les parties dans les 3 jours ouvrables et statuer à bref délai. Pour le surplus, les dispositions de l'article 440 F s'appliquent par analogie.

⁴ Le recours n'a pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de la Cour de justice. En cas de demande d'effet suspensif, la Cour de justice doit statuer dans les 3 jours ouvrables sur cette requête.

Art. 440 K (nouveau)

¹ L'exécution des décisions est assurée par le département de justice et police.

² En cas de nécessité, la Chambre des tutelles peut requérir l'assistance de la force publique.

Art. 440 L (nouveau)

La Chambre des tutelles examine périodiquement le cas des personnes placées, au besoin en recourant aux services des institutions médico-sociales.

Art. 440 M (nouveau)

¹ La Chambre des tutelles peut soumettre au patronage du service compétent les personnes qui sortent d'un établissement ou qui bénéficient d'un sursis.

² Le patronage a une durée maximale de 2 ans; dans le cas du sursis, il n'en excède pas la durée.

Art. 440 N (nouveau)

¹ La procédure est gratuite. Toutefois, les frais d'expertise peuvent être mis à la charge de l'intéressé si sa situation financière le permet.

² Les frais de placement sont à la charge de l'intéressé, sous réserve des dispositions de la loi sur l'assistance publique, du 19 septembre 1980.

Art. 440 O (nouveau)

La Chambre des tutelles, en prononçant le placement ou pendant la durée de celui-ci, peut prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des intérêts matériels de l'intéressé en application des articles 392 et 393 du code civil.

Art. 3

La loi sur le traitement et le placement des alcooliques, (E 3 12), du 3 décembre 1971, est modifiée comme suit:

Art. 1 à 14 (abrogés)

Art. 4

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.