



Berne, 12 Juin 2020

Réponse de la Suisse au questionnaire du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition de l'ONU sur la perspective de genre dans les processus de justice transitionnelle

Plusieurs processus de justice transitionnelle ont été lancés par la Suisse concernant par exemple la position suisse vis-à-vis des relations avec l'Allemagne nazie¹, la politique en matière de migration durant la Seconde Guerre mondiale² ou encore le traitement des volontaires suisses ayant participé à la guerre civile espagnole (1936-1939)³.

Cependant, étant donné les limites posées par le questionnaire, ce document se focalisera sur le processus de traitement du passé initié par la Suisse ayant pour objectif de reconnaître et réparer les injustices subies par les *victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981* en Suisse. Les mesures concernent en effet les personnes « placées dans des exploitations artisanales ou agricoles, des foyers voire, par décision administrative, dans des établissements fermés et même des établissements pénitentiaires, privées de leurs droits reproductifs (avortements ou stérilisations sous contrainte ou sans recherche de consentement), adoptées de force, ces personnes, dont certaines appartenant au groupe des gens de voyage, ont subi de sévères injustices et souffrances, qui pèsent aujourd'hui encore sur leurs vies »⁴.

La date limite retenue (1981) fait référence à la révision du Code civil suisse relative à la privation de liberté à des fins d'assistance nécessitée par la ratification par la Suisse en 1974 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dès l'entrée en vigueur de cette révision, les internements administratifs n'étaient légalement plus admissibles. La nature administrative de ces décisions s'explique par le fait que les personnes concernées n'étaient pas internées suite à une infraction commise, mais parce que du point de vue des autorités de l'époque, leurs actions et leur mode de vie contrevenaient aux normes sociales et mettaient en danger l'ordre public^{5/6}.

La mise en place du processus de traitement du passé relatif aux victimes des mesures de coercition s'est faite progressivement et en l'absence d'une stratégie préexistante. Il a été initié par divers acteurs issus de la société civile et des milieux politiques, actifs à diverses échelles territoriales. Il a abouti à l'adoption et l'entrée en vigueur (2017) d'une loi fédérale qui englobe toutes les catégories de victimes. Cette loi offre un cadre général pour les mesures à mettre en place, notamment les réparations financières, l'accès aux archives et la réalisation des études scientifiques.

¹ <https://www.uek.ch/fr/schlussbericht/synthese/uekf.pdf>

² <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20022411/index.html>

³ <https://www.admin.ch/opc/fr/official-compilation/2009/3697.pdf>

⁴ Voir message du Conseil fédéral (2015, p.88) <https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2016/87.pdf>

⁵ www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_fr.pdf

⁶ <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/exposition>



La Suisse a choisi de répondre au questionnaire en présentant les composantes principales de la thématique étudiée. Le document est divisé en deux parties consacrées aux mécanismes (1) et aux leçons apprises (2).

1. Mécanismes

Le processus de justice transitionnelle est marqué en Suisse par la structure politique spécifique à ce pays. C'est grâce aux instruments prévus par la démocratie directe que le droit des personnes victimes des mesures de coercition a pu se concrétiser. Ils sont présentés ici en mettant en exergue les aspects relatifs au genre.

1.1. Instruments politiques et législatifs

Ces instruments ont permis aux personnalités politiques, notamment les parlementaires au niveau national et cantonal, de déclencher le processus de traitement du passé, afin de répondre concrètement aux attentes des citoyen-ne-s suisses. Ce processus a vu l'implication de divers acteurs, tels que les associations de défense des intérêts des victimes et le Conseil fédéral (gouvernement suisse).

Excuses officielles – En 1986, l'État fédéral présente ses excuses aux personnes ayant subi les politiques familiales pratiquées durant le 20^e siècle à l'égard des groupes ethniques non-sédentaires (Yéniches et Sinti). L'État fédéral a reconnu officiellement pour la première fois les injustices qu'il avait soutenues notamment le placement forcé des enfants yéniches dans des familles d'accueil sédentaires dans le but d'encourager leur assimilation.

Par la suite, plusieurs initiatives ponctuelles se sont concrétisées au niveau cantonal et national.

La cérémonie de commémoration en 2010 à Hindelbank – où se tenait une ancienne prison pour femmes – constitue un pas important dans l'avancement du processus au niveau national et en lien avec les aspects relatifs au genre. À cette occasion, le Conseil fédéral et les cantons se sont excusés auprès des femmes victimes d'internements administratifs. La **Commission fédérale pour les questions féminines** (ci-après CFQF) a joué un rôle actif dans la préparation de ces excuses officielles. Déjà dans son rapport de 1978, la CFQF avait examiné, selon une approche « genrée » et comparative, la pétition adressée par les femmes internées et avait pris position en faveur d'une amélioration des conditions de vie dans l'établissement de Hindelbank. Le rapport souligne que le régime pénitentiaire en vigueur à Hindelbank était plus strict que celui appliqué dans les établissements comparables pour hommes. D'autre part, les femmes concernées par les mesures de coercition étaient internées dans un établissement pénitentiaire, en raison de l'absence de foyers d'accueil appropriés. Pour cette raison, les victimes des mesures de coercition soumises au régime pénitentiaire de Hindelbank se sont adressées de la CFQF en 2007 pour leur réhabilitation.

En 2013, lors d'une cérémonie de commémoration, l'État fédéral a demandé pardon pour les grandes souffrances infligées à toutes les victimes de ces décisions administratives.

Procédure législative – En 2011, un conseiller national (parlementaire de la Chambre basse du parlement fédéral) a demandé que le parlement fédéral édicte une loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative, afin d'offrir un cadre juridique à la



reconnaissance du tort infligé, à la recherche scientifique qui s'impose et à l'accès aux archives.

En 2012, un groupe parlementaire paritaire⁷ a été fondé pour assurer un devoir de mémoire des atteintes aux droits fondamentaux subies par les personnes concernées. Les interpellations et les motions en lien avec ces injustices étaient souvent soutenues par plusieurs femmes parlementaires⁸.

Le parlement a alors préparé un projet de loi qu'il a mis en consultation. Parmi les entités consultées figurait, entre autres, la CFQF⁹. La Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative entre en vigueur en 2014. Elle reconnaît l'injustice subie par les victimes et l'obligation d'un devoir de mémoire notamment par le biais d'études scientifiques. Elle exclut cependant les réparations financières.

Table Ronde – Parallèlement, la Conseillère fédérale en charge du Département fédéral de justice et police a mis sur pied une Table Ronde afin de mener un travail de mémoire approfondi et d'établir des recommandations pour mettre en œuvre ce processus de traitement du passé.

La composition de cet organe est paritaire : Sur le plan institutionnel, il comprend des victimes ainsi que les autorités et institutions impliquées dans la mise en œuvre des mesures de coercition jusqu'en 1981. L'association pour la Réhabilitation des Internés administratifs (ci-après : RAVIA), représentée par une activiste des droits des femmes (et auparavant internée à Hindelbank pour cause de grossesse hors mariage) ainsi que la CFQF (dont le rôle s'inscrit explicitement dans une perspective de genre) y prennent également part. En ce qui concerne l'aspect de genre, presque autant d'hommes que de femmes participent à la Table Ronde.

Les mesures proposées dans le rapport final de la Table Ronde vont de la reconnaissance de l'injustice subie à la réalisation d'une étude scientifique, en passant par le conseil aux victimes et la réglementation de la conservation et de consultation des dossiers. Ce rapport suggère aussi que l'Institut suisse de droit comparé (ci-après ISDC) mène une étude sur les approches adoptées par d'autres pays face à des abus similaires. Au final, celle-ci dresse un tableau assez détaillé des stratégies entreprises par d'autres pays, en consacrant systématiquement un sous-chapitre à la perspective de genre¹⁰.

Initiative populaire – En 2015, une initiative populaire exige des mesures de réparation financières pour les victimes et une étude scientifique indépendante sur le sujet. Le Conseil fédéral a présenté un contre-projet à cette initiative, sous forme d'un nouveau projet de loi fédérale. Celui-ci, a été mis en consultation notamment auprès de la CFQF et la RAVIA. Reprenant plusieurs recommandations émises par la Table ronde, il a permis aux associations des victimes d'exprimer leurs besoins. Finalement, l'initiative est retirée et la Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 entre en vigueur en 2017, abrogeant la Loi fédérale de 2014.

⁷ <https://www.pgfm.ch/>

⁸ Par exemple l'interpellation 09.3440 « Mineurs placés en établissement d'éducation. Réparation du tort moral », déposée le 30 avril 2009

⁹ <https://www.ekf.admin.ch/ekf/fr/home/documentation/prises-de-position.html>

¹⁰ http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Gutachten_SIR_fr.pdf



En termes de genre, deux aspects de cette loi peuvent être relevés. Premièrement, elle adopte la définition élargie de « victime » proposée par la table ronde, englobant toutes les catégories de personnes ayant subi les mesures. Cette définition présente un catalogue de violences considérées comme étant « indirectement genrées » comme le retrait d'un enfant sous contrainte, la stérilisation ou l'avortement forcé. Deuxièmement, la loi a institué une entité chargée d'évaluer le statut de victime et les réparations financières. Elle est assistée par une commission consultative paritaire en ce qui concerne les genres et composée d'expert-e-s et de victimes. Cet aspect figure dans les recommandations de la CFQF concernant la commission consultative.

Contribution de solidarité – La loi énonce le principe selon lequel toutes les victimes obtiennent le même montant au titre de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice qui leur a été faite. La disposition vise en particulier à éviter toute rivalité quant au genre et à l'intensité des torts et des souffrances endurées.

Accès aux archives – La loi garantit que les personnes concernées peuvent accéder aisément et gratuitement à leur dossier, notamment grâce à l'appui des points de contact cantonaux. En cas de décès d'une personne concernée, ses proches sont alors habilités à y accéder. La définition du terme « proche » comprend, entre autres, le ou la partenaire enregistré-e (terminologie utilisée en Suisse pour désigner un-e membre de l'union juridique d'un couple homosexuel), mettant ces derniers sur un pied d'égalité par rapport aux couples mariés.

1.2. Études scientifiques

La recherche scientifique a joué un rôle important pour le droit à la vérité et la garantie de non-répétition. La recherche doit permettre une reconnaissance politique et sociale de faits historiques jusqu'ici largement ignorés, contribuer à réaffirmer la cohésion nationale et favoriser de meilleures pratiques dans l'avenir¹¹.

Internements administratifs – En 2014, le Conseil fédéral a institué une Commission indépendante d'expert-e-s (CIE) chargée d'étudier la pratique de l'internement administratif avant 1981¹². Pour ce faire, la CIE s'est essentiellement appuyée sur les archives étatiques et les entretiens avec les personnes concernées. Cette démarche a amené la CIE à conclure que la question des internements forcés est « genrée ». La grande majorité (80%) des personnes ayant subi cette mesure étaient des hommes. Les décisions d'internement étaient motivées différemment pour les hommes ou les femmes. Les tâches demandées par les autorités institutionnelles, les conditions de vie, de travail et de libération étaient différentes pour les hommes et les femmes¹³.

¹¹ <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/recherche/rapport-final?filter=0>

¹² Date à laquelle la situation juridique (concernant la privation de liberté à des fins d'assistance) a changé. La mise sur pied de cette commission a été prévue par l'art. 5 Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placée par décision administrative.

¹³ <https://www.ekf.admin.ch/ekf/fr/home/themen/droits-civils-et-politiques/droit-procedural.html#2032596842>



L'aspect genre est particulièrement présent dans deux circonstances étudiées par la CIE. Le premier concerne la sexualité des individus. À l'époque des mesures d'internement, les autorités visaient les comportements sexuels dits « déviants », notamment la vie sexuelle des femmes hors mariage et des hommes homosexuels. Certaines personnes ont donc été internées pour ces motifs. Le second concerne l'image de la famille traditionnelle. Les enfants nés hors mariage de femmes mineures ou internées administrativement étaient souvent placés dans une famille d'accueil ou donnés à l'adoption. Les chercheurs ont aussi constaté des cas de stérilisation forcée des personnes jugées « inaptes » à devenir parent.

Autres mesures de coercition – Sur recommandation de la Table Ronde, le Conseil fédéral a mis en place le Programme national de recherche (ci-après PNR76) intitulé « Assistance et coercition : passé, présent et avenir », afin de compléter l'analyse effectuée par la CIE. Le Fonds national suisse de la recherche scientifique est chargé de financer et diriger de 2018 à 2024 plusieurs études portant sur les autres mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements d'enfants. Un des projets en cours s'intéresse aux schémas de pensée fondés sur le genre¹⁴.

Le PNR76 souligne que les projets doivent établir des liens entre le passé et le présent. Les résultats serviront de repères pour les décisions, ainsi que pour l'évolution de la pratique de l'action sociale et de la législation en matière de la protection de l'enfant et de l'adulte. De plus, la diffusion gratuite au public des résultats des recherches s'inscrit dans cette démarche explicite de sensibilisation de la société à l'égard des événements du passé¹⁵.

En conclusion, si les recherches scientifiques menées par la CIE ont exploré les aspects liés au genre des victimes, les recommandations de cet organe n'en tiennent pas compte.

2. Leçons apprises

Certaines mesures se sont déjà concrétisées conformément aux délais définis par la loi fédérale de 2017. Certaines ont été modifiées (suppression du délai de dépôt des demandes d'octroi d'une réparation financière) d'autres sont en cours de réalisation (PNR76). Les leçons apprises ne peuvent donc être présentées que de manière partielle.

2.1 Aspects positifs

Structure politique – Les instruments démocratiques ont permis aux citoyen-ne-s suisses de participer activement au processus et de faire valoir leurs droits. La mobilisation des femmes internées à Hindelbank représente un symbole des actions menées par la société civile. Sur le plan politique, les revendications des victimes ont été prises en compte par différents mécanismes. Les victimes ont été représentées, souvent dans le respect de la parité des genres, au sein de différentes instances (par ex. la Table Ronde, la Commission consultative et la CIE). Les interventions de la CFQF ont permis de cibler spécifiquement les besoins des victimes femmes.

¹⁴ <http://www.nfp76.ch/fr/projets/interdependances-economiques-et-politiques/projet-amacker>

¹⁵ http://www.pnr76.ch/SiteCollectionDocuments/nfp76_strategie_wissenstransfer_FR.pdf



Démarche inclusive – Une approche participative permet au public de prendre toute la mesure des injustices historiques et de leurs conséquences pour le présent et pour l'avenir. Dans cette perspective, la participation active des femmes auparavant internées à la conception de l'évènement commémoratif de Hindelbank aborde donc la « garantie de non-répétition » comme un processus d'apprentissage social commun.

À cela s'ajoute que les résultats du PNR 76 visent à contribuer au dialogue entre les chercheurs, les politiques, les intervenants sur le terrain et les personnes concernées ainsi qu'à l'objectivation du débat public en matière d'assistance et de coercition¹⁶.

2.2 Défis

Les stéréotypes de genre et le statut juridique inégalitaire des femmes jusque dans les années 1980 ont conduit à une discrimination systématique de cette catégorie de la population. Les discriminations concernaient à la fois les mesures de coercition infligées (le traitement plus sévère des femmes) et le droit d'être entendu (leurs préoccupations étaient souvent négligées). Il est donc possible que les récits de vie des femmes et des jeunes filles aient été moins bien documentés et soient donc moins disponibles pour la recherche actuelle.

2.3 Observations

La définition retenue par la loi pour la notion de victime est large. Selon la Table Ronde « il est souvent impossible, ou du moins peu pertinent, de vouloir distinguer divers groupes de personnes concernées ». Cette définition large ne permet pas de répondre à tous les aspects du questionnaire.

Les recommandations finales de la CIE ne découlent pas directement du travail de recherche effectué par cet organe, mais des revendications des victimes. Cela explique en partie le fait que, malgré le caractère genré de la pratique des internements administratifs constaté par la CIE (voir chapitre 1.2), ses recommandations ne tiennent pas compte de manière systématique de l'aspect genre¹⁷.

En conclusion, la perspective de genre a été prise en compte implicitement dans les procédures de consultation, la composition des entités instituées ainsi que les études scientifiques. La loi fédérale actuellement en vigueur ne prévoit pas explicitement la mise sur pied d'une stratégie axée sur le genre et ne fait aucune distinction ou discrimination basée sur le genre en ce qui concerne le droit des victimes à obtenir une réparation financière et à consulter leur dossier.

¹⁶ http://www.pnr76.ch/SiteCollectionDocuments/nfp76_strategie_wissenstransfer_FR.pdf

¹⁷ <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/recherche/rapport-final?filter=0>



Annexes :

- Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981, Rapport final de la Table Ronde, 2014
- 15.042 Message concernant l'initiative populaire « Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» et son contre-projet indirect (loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, Conseil Fédéral, 2015
- LMCFA, RS 211.223.13: Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981
- La mécanique de l'arbitraire: Internements administratifs en Suisse 1930-1981, Rapport final de la Commission Indépendante d'Experts, 2019



15.082

Message

concernant l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» et son contre-projet indirect (loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981)

du 4 décembre 2015

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre au vote du peuple et des cantons l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)», en leur recommandant de la rejeter. Nous vous soumettons simultanément un contre-projet indirect sous la forme d'un projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) et d'un projet d'arrêté fédéral concernant le financement des contributions de solidarité au sens de la LMCFA, en vous proposant de les adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

4 décembre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de rejeter «l’initiative sur la réparation». Il est néanmoins en ligne avec les intentions des auteurs de l’initiative et oppose un contre-projet indirect à celle-ci sous la forme d’une nouvelle loi qui serait à même de combler les lacunes de l’initiative et d’offrir une solution beaucoup plus rapide pour les victimes que celle passant par une modification de la Constitution.

Après de longues années de silence, la Suisse a elle aussi entamé son devoir de mémoire sur les mesures de coercition à des fins d’assistance et les placements extrafamiliaux qui ont brisé la vie de tant d’enfants, adolescents et adultes avant 1981. Placées dans des exploitations artisanales ou agricoles, des foyers voire, par décision administrative, dans des établissements fermés et même des établissements pénitentiaires, privées de leurs droits reproductifs (avortements ou stérilisations sous contrainte ou sans recherche de consentement), adoptées de force, ces personnes, dont certaines appartenant au groupe des gens de voyage, ont subi de sévères injustices et souffrances, qui pèsent aujourd’hui encore sur leurs vies. Comme tant d’autres pays, la Suisse se saisit aujourd’hui de cette problématique aux dimensions sociales, politiques et économiques. Elle a un intérêt fondamental à assurer un traitement global de la question pour clore ce chapitre sombre de son histoire et pour faire connaître à un large public l’ampleur des torts commis. En les reconnaissant comme tels, en étudiant les agissements du passé, en déstigmatisant les victimes, en faisant acte de réconciliation et de solidarité financière envers celles-ci, elle exprime la force de la collectivité.

Un comité multipartite a rassemblé 110 000 signatures en l’espace de huit mois en faveur de l’initiative populaire «Réparation de l’injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d’assistance (initiative sur la réparation)», qui a formellement abouti le 12 janvier 2015. Elle demande une réparation financière pour les victimes, par la création d’un fonds doté de 500 millions de francs, et une étude scientifique complète.

*Le Conseil fédéral a décidé le 14 janvier 2015 d’opposer un **contre-projet** indirect à l’initiative populaire. Il a fait élaborer un avant-projet, envoyé en consultation à l’été 2015, qui a débouché sur le projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d’assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 ci-joint. Ce projet rend possibles la reconnaissance et la réparation de l’injustice et des souffrances subies. Il règle les conditions de versement de prestations financières et prévoit notamment une contribution de solidarité en faveur des victimes, qui pourrait être financée par un crédit-cadre d’un montant de 300 millions de francs. Il s’agit par ailleurs de soumettre les mesures de coercition à des fins d’assistance et les placements extrafamiliaux à une étude scientifique complète, et de présenter les résultats de cette étude de manière adéquate au public. Enfin, il importe d’aider les victimes et les autres personnes concernées dans le travail de reconstitution de leur propre histoire. Le projet précise et étend pour ce dernier point le champ d’appli-*

cation de la loi sur l'aide aux victimes et règle la conservation administrative, l'archivage des dossiers (préservation des archives) et l'accès aux documents. Il constituera une base solide permettant aux victimes et à la société de faire la lumière sur une époque.

*Le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons de rejeter l'initiative et d'adopter le **contre-projet** indirect pour venir en aide aux victimes d'une manière plus rapide et plus complète.*

Table des matières

Condensé	88
1 Contexte	92
1.1 Historique	92
1.2 Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative	93
1.3 Rapport de la Table ronde et fonds d'aide immédiate	94
1.4 Droit comparé	94
1.5 Initiative sur la réparation	95
1.6 Mandat du Conseil fédéral	96
2 Initiative fédérale «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)»	96
2.1 Aspects formels et validité de l'initiative	96
2.1.1 Texte	96
2.1.2 Aboutissement, délais de traitement et aspects formels	97
2.1.3 Validité	98
2.2 Buts et contenu	98
2.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	98
2.3.1 Réparation de l'injustice faite aux victimes	98
2.3.2 Etude scientifique	98
2.3.3 Information du public	99
2.3.4 Création d'un fonds servant à financer les prestations en faveur des victimes	99
2.4 Appréciation de l'initiative	100
2.4.1 Appréciation du but général de l'initiative	100
2.4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative	101
2.4.3 Avantages et inconvénients	101
2.4.4 Compatibilité avec les obligations internationales	102
2.5 Conclusions	102
3 Le contre-projet indirect	102
3.1 Présentation générale	103
3.1.1 Buts	103
3.1.2 Reconnaissance de l'injustice	103
3.1.3 Contribution de solidarité	103
3.1.4 Archivage et consultation des dossiers	104
3.1.5 Conseil et soutien des points de contact cantonaux	104
3.1.6 Information du public	105
3.1.7 Autres mesures	105
3.2 Procédure de consultation	105
3.3 Commentaire des dispositions	106

3.4	Conséquences	123
3.4.1	Conséquences pour la Confédération	123
3.4.1.1	Conséquences financières	123
3.4.1.2	Conséquences pour le personnel	123
3.4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	123
3.4.3	Conséquences économiques et sociales	124
3.5	Relation avec le programme de la législature	124
3.6	Aspects juridiques	125
3.6.1	Constitutionnalité et compatibilité avec les obligations internationales	125
3.6.2	Forme de l'acte à adopter et délégation de compétences législatives	126
3.6.3	Frein aux dépenses	126
1	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» (Projet)	127
2	Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) (Projet)	129
3	Arrêté fédéral concernant le financement des contributions de solidarité en faveur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (Projet)	139

Message

1 Contexte

1.1 Historique

Jusque dans les années 80, des dizaines de milliers d'enfants et d'adolescents, dont certains appartenaient au groupe des gens du voyage ou des Yéniches, ont été placés dans des foyers, des exploitations artisanales ou agricoles ou, par décision administrative, dans des établissements fermés, voire dans des établissements pénitentiaires, et ce parfois sans décision judiciaire. Ils y ont souvent subi la violence physique et psychologique, l'exploitation, des mauvais traitements et des abus sexuels. Les femmes étaient parfois forcées de consentir à un avortement, à une stérilisation ou à l'adoption de leur enfant. Certains enfants et adolescents ont subi dans les foyers des essais médicamenteux.

La problématique a trouvé peu d'écho pendant des décennies, les victimes étaient livrées à elles-mêmes, seules avec leurs souffrances et leurs problèmes. La motion déposée le 17 juin 1999 par le conseiller national Simon (99.3297) «L'histoire vraie des orphelins suisses», dans laquelle il demandait une commission d'enquête indépendante qui serait chargée de se pencher sur le sort tragique de celles-ci, a été transformée en postulat au motif que l'assistance relevait des cantons et des communes. Le postulat a été classé en juin 2003. Les Chambres fédérales ont décidé en 2004 de ne pas entrer en matière sur le projet de loi fédérale sur l'indemnisation des victimes de stérilisations et de castrations abusives, qui faisait suite à l'initiative parlementaire déposée le 5 octobre 1999 par la conseillère nationale von Felten (99.451) «Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes». La motion déposée le 18 juin 2003 par le conseiller national Baumann (03.3316) «Enfants placés de force. Examen historique» a été classée après son départ du Parlement. Une motion au même intitulé déposée par la conseillère nationale Fehr le 11 mars 2004 (04.3065) a été rejetée par le Conseil national. La Confédération n'avait jusqu'ici entrepris des actions que pour la population non sédentaire (Yéniches, gens du voyage). Le conseiller fédéral Alphons Egli a présenté les excuses du gouvernement aux personnes concernées et la Confédération les a indemnisées à hauteur de onze millions de francs entre 1988 et 1993 dans le cadre du programme «Enfants de la grand-route». En 1998, elle a fait établir et a publié une étude historique sur les activités menées entre 1926 et 1973 par l'«Œuvre des enfants de la grand-route». Par ailleurs, le programme national de recherche 51 «Intégration et exclusion» a traité en marge le destin des Yéniches, des Sintés et des Roms. Depuis 1986, la Confédération verse des contributions annuelles à la «Radgenossenschaft der Landstrasse», l'association faitière des gens du voyage suisses, et depuis 1997 à la fondation qu'elle a fondée, «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses». Enfin, se fondant sur l'art. 17 de la loi du 11 décembre 2009 sur l'encouragement de la culture¹, elle alloue chaque année un crédit «gens du voyage».

¹ RS 442.1

Tout récemment, les médias se sont saisis de la problématique dans son ensemble suite à l'initiative de groupes d'intérêt et de particuliers et un processus de formation de l'opinion a pu débiter. Une série de films, d'expositions et de reportages ont provoqué chez le public étonnement et consternation. Comment était-il possible que de tels événements aient pu se produire en Suisse et causer autant de souffrances? Les chercheurs ont commencé à étudier le contexte dans lequel s'inscrivaient les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux et leurs conséquences. Puis la question a été mise à l'agenda politique.

En septembre 2010, des représentants de la Confédération (la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf) et des cantons (CDAS², CCDJP³ et COPMA⁴) ont présenté leurs excuses aux personnes placées par décision administrative lors d'une cérémonie commémorative à Hindelbank. Donnant suite à une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Paul Rechsteiner, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a élaboré un projet de loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative, adoptée par le Parlement le 21 mars 2014 et entrée en vigueur le 1^{er} août 2014 (cf. ch. 1.2).

En avril 2013, lors d'une autre cérémonie commémorative qui a eu lieu à Berne et à laquelle avaient été invitées toutes les victimes de mesures de coercition et de placements extrafamiliaux et toutes les personnes concernées, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP), des représentants des cantons, des villes, des communes, des Eglises nationales, des foyers et de l'Union suisse des paysans (USP) ont présenté leurs excuses aux victimes pour l'injustice qu'elles avaient subie. La responsable du DFJP a annoncé à cette occasion la création d'une Table ronde. Celle-ci, après une année intense de travaux placés sous la direction d'un délégué⁵ a présenté début juillet 2014 des propositions de mesures en vue d'un traitement global de la question (cf. ch. 1.3).

En guise de dernière étape, l'initiative sur la réparation⁶ a été déposée le 19 décembre 2014. La Chancellerie fédérale a déclaré qu'elle avait abouti le 12 janvier 2015.

1.2 **Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative**

La loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative⁷ assure la reconnaissance légale de l'injustice faite aux victimes d'internements administratifs, la conservation des dossiers et l'accès à ceux-ci, et la réalisation par une commission indépendante d'experts (ci-après CIE) d'une étude scientifique sur les placements administratifs qui prenne en considéra-

² Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

³ Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police

⁴ Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes

⁵ Luzius Mader, directeur suppléant de l'Office fédéral de la justice, a repris la fonction de l'ancien conseiller aux Etats Hansruedi Stadler à l'automne 2013.

⁶ FF 2015 969

⁷ RS 211.223.12

tion d'autres mesures de coercition prises à des fins d'assistance ou d'autres placements extrafamiliaux. Le Conseil fédéral a nommé la CIE début novembre 2014; elle a entamé ses travaux début 2015.

1.3 Rapport de la Table ronde et fonds d'aide immédiate

La Table ronde a obtenu du DFJP le mandat de mettre en place les conditions d'un traitement global de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Elle réunit des personnes concernées et des représentants de leurs organisations, des représentants des autorités (Confédération, cantons, villes et communes) et des représentants des institutions et organisations intéressées (Eglises, USP, foyers). Un Forum des victimes a par ailleurs vu le jour pour permettre à d'autres personnes concernées d'échanger sur leurs problèmes et de les faire s'inscrire dans les travaux de la Table ronde.

Après une année intense de collaboration, la Table ronde a publié un rapport et une liste de mesures. Les propositions esquissées dans cette dernière vont de la reconnaissance de l'injustice subie à la réalisation d'une étude scientifique, en passant notamment par le conseil aux victimes et leur accompagnement et par la réglementation de la conservation et des droits de consultation des dossiers.

L'une des mesures phare a constitué à mettre sur pied un fonds d'aide immédiate. Les victimes qui se trouvaient dans une situation financière précaire ont eu jusqu'au 30 juin 2015 pour adresser une demande de contribution au délégué. Institué en étroite collaboration avec la CDAS, la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries et la Chaîne du bonheur, le fonds a été alimenté par les contributions volontaires des cantons, de plusieurs villes et communes, d'organisations privées, d'entreprises et de particuliers, qui se montent jusqu'ici à quelque six millions de francs. 1343 personnes ont déposé des demandes. Le canton de Vaud a mis en place à titre indépendant une solution similaire et harmonisée avec le fonds.

La Table ronde en est à sa troisième année d'existence. Ses tâches se modifient constamment, en fonction de ce qui a déjà été atteint et dans la lignée de l'objectif général fixé: faire la lumière sur ce chapitre sombre de l'histoire sociale suisse. Elle sera, jusqu'à la clôture des travaux législatifs, un réceptacle des besoins des victimes et des autres personnes impliquées et un instrument d'échange entre celles-ci et les autorités, les institutions et organisations et les chercheurs.

1.4 Droit comparé

Sur mandat de la Table ronde, l'Institut suisse de droit comparé a émis un avis de droit sur le traitement global de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance, des placements extrafamiliaux et d'autres faits assimilables. Celui-ci dresse un état des lieux de la manière dont certains pays d'Europe et d'ailleurs ont choisi de traiter des faits au moins partiellement comparables à ceux commis en Suisse. Les pays considérés sont l'Allemagne (placements en foyer), la Suède (stéri-

lisations forcées et dysfonctionnements dans les foyers pour enfants), la Norvège et l'Irlande (dysfonctionnements dans les foyers pour enfants), l'Australie (mesures d'assistance aux enfants et adoptions forcées) et les Etats-Unis (Caroline du Nord: stérilisations forcées). Bien que les situations de départ puissent varier et que la manière choisie pour traiter le problème diffère en raison des caractéristiques juridiques, sociétales et politiques du pays, les experts ont identifié divers éléments qui se retrouvent pour l'essentiel dans toutes les manières de procéder. Ainsi, dans tous les pays considérés, les événements ont fait l'objet d'une étude commandée par l'Etat, à laquelle les personnes concernées ont participé ou participent encore à des degrés divers. Dans chacun de ces pays, une autorité politique a présenté ses excuses. Diverses autres mesures ont été mises en œuvre (efforts visant à préserver le souvenir des événements et de l'injustice subie, mise en place de services de consultation, etc.). Pour ce qui est des modalités de réparation financière, en revanche, l'avis de droit brosse un tableau très contrasté. Les montants versés à titre de contributions financières se situent dans des fourchettes comprises entre 5500 et 10 000 euros en Allemagne. En Irlande, des montants allant jusqu'à 300 000 euros ont été versés dans certains cas exceptionnels. On a également constaté de grandes disparités entre les pays dans le mode de fixation du montant des prestations: les options retenues vont d'un montant fixe en Suède au calcul individuel en Allemagne, en passant par des barèmes, solution choisie par la majorité des pays étudiés. Pour ce qui est des conditions donnant droit à des prestations financières, tous les pays susmentionnés conviennent que la personne concernée doit avoir subi elle-même des atteintes. Des différences existent dans la mesure où certains pays n'accordent des prestations que si des atteintes existent aujourd'hui encore (dommage indirect ou rente réduite en Allemagne, séquelles psychiques ou physiques exigées parfois en Australie et en Irlande, etc.). Quelques pays imposent d'autres conditions encore, comme la Norvège, qui exige que les atteintes subies en l'espèce soient punissables.

1.5 Initiative sur la réparation

L'initiative sur la réparation, lancée le 1^{er} avril 2014, exige la création d'un fonds d'une durée de vie de 20 ans doté de 500 millions de francs permettant de verser une réparation financière aux personnes directement et durement touchées. Une commission indépendante serait chargée de décider de l'attribution des prestations. L'initiative demande aussi une étude scientifique complète.

Le comité d'initiative a récolté rapidement le nombre de signatures nécessaires (l'initiative a été déposée le 19 décembre 2014), l'objet ayant trouvé un soutien dans toutes les couches de la population et dans les milieux politiques. Le comité d'initiative compte des parlementaires de nombreux partis. Le comité de soutien est quant à lui composé de conseillers nationaux et de conseillers aux Etats représentant pratiquement toute la sphère politique, de membres de gouvernements cantonaux, de représentants d'organisations non gouvernementales et de personnalités éminentes des milieux de la recherche, de la culture, des médias et des Eglises.

1.6 Mandat du Conseil fédéral

Le 14 janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé de faire élaborer un avant-projet et d'opposer une loi en tant que contre-projet indirect à l'initiative sur la réparation. Il n'est pas favorable à un contre-projet direct de rang constitutionnel, car il n'est pas nécessaire de passer par la case Constitution et qu'une telle démarche freinerait inutilement le processus. Il rappelle qu'après acceptation de l'initiative, il faudrait procéder à une mise en œuvre à l'échelon de la loi, une étape chronophage qu'il vaut mieux éviter au vu de l'âge et de l'état de santé de nombreuses victimes et personnes concernées.

Le Conseil fédéral a par conséquent chargé le DFJP d'élaborer un projet de loi et d'esquisser, en collaboration avec l'Administration fédérale des finances et l'Office fédéral des assurances sociales, les modalités et les compétences d'attribution de contributions volontaires aux victimes.

Le Conseil fédéral a renoncé dans son mandat à demander une réglementation détaillée pour l'étude scientifique. L'étude portant sur les placements administratifs a déjà été lancée, tandis que les autres mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 seront l'objet d'un programme national de recherche (cf. ch. 2.4.1 et le commentaire de l'art. 15 au ch. 3.3).

2 Initiative fédérale «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)»

2.1 Aspects formels et validité de l'initiative

2.1.1 Texte

L'initiative sur la réparation a la teneur suivante:

La Constitution⁸ est modifiée comme suit:

Art. 124a Réparation de l'injustice faite aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance ou de placement extrafamilial

¹ La Confédération et les cantons veillent à réparer l'injustice faite notamment aux enfants placés de force dans un foyer ou une famille, aux personnes internées par décision administrative, à celles qui ont été de force stérilisées ou données à l'adoption et aux gens du voyage, en raison de mesures de coercition à des fins d'assistance ou de placement extrafamilial prises à leur rencontre.

² Ils veillent à ce que ces mesures fassent l'objet d'une étude scientifique indépendante et encouragent le débat public sur la question.

⁸ RS 101

Art. 196, ch. 12⁹

12. Disposition transitoire ad art. 124a (Réparation de l'injustice faite aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance ou de placement extrafamilial)

¹ La Confédération crée un fonds doté d'un montant de 500 millions de francs en faveur des victimes de mesures de coercition prises avant 1981 à des fins d'assistance ou de placement extrafamilial.

² Peuvent prétendre à une prestation du fonds les personnes qui ont été touchées durement et directement par ces mesures. Le montant de la prestation est fixé selon la gravité de l'injustice subie. Une commission indépendante décide de l'octroi d'une prestation.

³ Le fonds est dissout 20 ans après sa création. Le solde du fonds est réparti entre ses contributeurs au prorata de leur versement.

2.1.2 Aboutissement, délais de traitement et aspects formels

L'initiative sur la réparation a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 18 mars 2014¹⁰ et a été déposée le 19 décembre 2014 munie des signatures nécessaires. Par décision du 12 janvier 2015, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative populaire, pourvue de 108 709 signatures valables, avait abouti¹¹.

L'initiative est présentée sous la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral a décidé d'y opposer un contre-projet indirect. Conformément à l'art. 97, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)¹², il doit présenter d'ici au 19 juin 2016, 18 mois après que l'initiative a été déposée, un projet d'arrêté fédéral et un message. En vertu de l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale doit statuer sur l'initiative d'ici au 19 juin 2017, sauf si l'un des conseils prend une décision sur un contre-projet ou un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative, auquel cas l'Assemblée fédérale peut proroger d'un an le délai imparti pour traiter l'initiative (art. 105, al. 1, LParl).

Vu que les dispositions transitoires qui ont été édictées après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale sont classées chronologiquement à l'art. 197 Cst.¹³, la Chancellerie fédérale fixera la numérotation définitive de cette disposition transitoire après la votation populaire.

⁹ La Chancellerie fédérale fixera le chiffre définitif après la votation populaire.

¹⁰ FF **2014** 2835

¹¹ FF **2015** 969

¹² RS **171.10**

¹³ FF **2001** 1117 1120 s; RO **2002** 885

2.1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité fixés à l'art. 139, al. 3, Cst.:

- a. elle est présentée sous la forme d'un projet entièrement rédigé et respecte donc le principe de l'unité de la forme,
- b. elle respecte le principe de l'unité de la matière, du fait qu'il existe un lien matériel entre ses différentes parties;
- c. elle ne porte atteinte à aucune règle impérative du droit international.

2.2 Buts et contenu

L'initiative a pour but de permettre la réparation de l'injustice et des souffrances subies par les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Ces torts doivent être reconnus et la Confédération doit verser une prestation financière aux personnes directement et durement touchées; elle doit pour ce faire créer un fonds. En outre, l'initiative prévoit que la Confédération et les cantons veillent à ce que ces mesures et placements fassent l'objet d'une étude scientifique et encouragent le débat public sur la question.

2.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

2.3.1 Réparation de l'injustice faite aux victimes

Pour l'essentiel, l'initiative demande que la Confédération et les cantons reconnaissent officiellement l'injustice faite aux victimes et exige une réparation, dans la mesure où c'est encore possible. Elle «veut parvenir à une véritable réparation conforme aux standards internationaux»¹⁴, bénéficiant en particulier aux enfants placés de force dans un foyer ou une famille, aux personnes internées par décision administrative et à celles qui, de force, ont été stérilisées ou données à l'adoption et qui ont, du fait de ces mesures, subi des injustices. Des gens du voyage sont également concernés. De plus, certaines personnes ont été soumises à des essais médicalementeux.

2.3.2 Etude scientifique

Une analyse complète des manifestations, des origines et des conséquences des mesures de coercition et des placements extrafamiliaux est nécessaire pour clore ce sombre chapitre de la politique sociale suisse. L'initiative demande une «étude scientifique indépendante», qui doit être confiée à des chercheurs externes. Le caractère ouvert de la recherche suppose qu'elle soit multidisciplinaire, et qu'elle fasse appel à des chercheurs de différents domaines. Elle doit répondre à la question

¹⁴ www.wiedergutmachung.ch/fr/initiative > Argumentaire long (PDF), p. 9.

de savoir quelle conception de l'Etat et du système étatique prévalait lorsqu'ont été ordonnés les mesures de coercition et les placements extrafamiliaux et établir quels groupes ont été effectivement ou potentiellement concernés. L'analyse doit porter sur l'intervention de l'Etat et l'action des autorités, identifier les institutions responsables, caractériser les personnes concernées et mettre en évidence les stratégies qu'elles ont mises en place à titre individuel pour maîtriser la situation. En outre, il y aura lieu de procéder à une estimation plausible du nombre des personnes concernées par chaque mesure, si tant est qu'une telle reconstitution soit encore possible.

2.3.3 Information du public

L'étude scientifique n'aboutira que si elle permet de tirer des enseignements pour l'avenir, car de tels événements ne doivent plus jamais se reproduire. La Confédération et les cantons doivent donc veiller en commun à ce que le public et notamment les écoles, autorités et autres institutions qui sont aujourd'hui chargées au sens le plus large d'ordonner et d'exécuter des mesures de coercition soient suffisamment informées et sensibilisées.

2.3.4 Création d'un fonds servant à financer les prestations en faveur des victimes

L'initiative a pour but de contraindre la Confédération à verser des prestations financières aux victimes. Elle doit pour ce faire mettre en place un fonds doté de 500 millions de francs. Les auteurs de l'initiative estiment que 20 000 à 25 000 victimes sont encore en vie¹⁵; les prestations financières seraient ainsi de 20 000 à 25 000 francs par personne. Selon le texte de l'initiative, tant la Confédération que les cantons doivent veiller à la réparation de l'injustice, mais c'est la Confédération qui doit créer le fonds. Il faudrait donc déterminer les contributeurs envisageables dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative. Hormis la Confédération, ce sont les cantons qui entrent en premier lieu en ligne de compte. Les villes, les communes et des institutions privées (USP, Eglises, foyers, etc.) pourraient quant à elles y contribuer à titre facultatif.

Selon le projet de disposition constitutionnelle, ce sont les personnes *directement et durement touchées* par les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 qui pourront prétendre à une prestation, ces deux conditions étant cumulatives.

Le caractère direct suppose que la victime elle-même ait fait l'objet des mesures. Il faudrait préciser dans la législation de mise en œuvre si et dans quelle mesure des personnes de la deuxième génération peuvent aussi bénéficier des prestations. Le terme «*durement*» présuppose une atteinte caractérisée à l'intégrité de la victime, ce qui correspond à la notion de cas de rigueur. Cependant, ni l'initiative ni le contre-projet du Conseil fédéral ne font usage de ce terme (cf. ch. 3).

¹⁵ www.wiedergutmachung.ch/fr/initiative > Argumentaire long (PDF), p. 6.

Le montant des prestations financières du fonds doit être fixé en fonction de la gravité de l'injustice faite à la victime, ce qui exclut la possibilité d'un montant forfaitaire et nécessite un échelonnement des contributions. Les auteurs de l'initiative évoquent l'intensité, la durée et les séquelles des souffrances subies, soit, en d'autres termes, la gravité et l'intensité de la violation de l'intégrité personnelle, un tel échelonnement étant selon eux inspiré de la pratique en matière de réparation.

Une commission indépendante sera chargée de répartir les fonds, afin d'éviter les abus. Jouant un rôle important dans l'établissement de la confiance, elle devra notamment contrôler les flux financiers. Les auteurs de l'initiative n'ont pas défini la composition de la commission ni son organisation, de sorte que celles-ci devraient être fixées dans la législation de mise en œuvre.

2.4 Appréciation de l'initiative

2.4.1 Appréciation du but général de l'initiative

La reconnaissance et la réparation de l'injustice faite aux victimes sont indispensables pour garantir une réflexion critique globale sur les implications tant sociétales qu'individuelles des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Le Conseil fédéral est en cela pleinement de l'avis des auteurs de l'initiative.

L'étude scientifique complète demandée a déjà été initiée: le 5 novembre 2014, le Conseil fédéral a chargé la CIE mentionnée plus haut d'analyser les placements administratifs, et celle-ci a commencé ses activités début 2015. Les autres mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 feront l'objet d'une enquête dans le cadre d'un programme national de recherche (PNR) en coordination avec la CIE. Le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) a chargé le Fonds national suisse (FNS), suite à l'étude de faisabilité de ce dernier, de préparer le dossier d'appel d'offres pour ce PNR. Le Conseil fédéral pourra décider de son lancement au plus tard au premier trimestre 2017.

Quant au fonds de réparation que les auteurs de l'initiative demandent en faveur des victimes durement touchées, le Conseil fédéral est d'avis que le nombre de 20 000 à 25 000 personnes cité par le comité d'initiative est trop élevé. Il s'attend à ce que le nombre d'ayants droit au moment de l'entrée en vigueur de la loi, étant tenu compte des personnes touchées à plusieurs titres, soit plus bas. On ne sait d'ailleurs pas combien d'ayants droit demanderont effectivement le versement d'une prestation du fonds. Le Conseil fédéral table sur 12 000 à 15 000 victimes.

L'échelonnement des contributions selon la gravité de l'injustice subie ne semble pas pertinent au Conseil fédéral. Les prestations du fonds ne sont pas des versements à titre de réparation du tort moral au sens propre. En effet, elles ne reposent pas sur un droit au dédommagement au titre d'une responsabilité civile, mais représentent un geste de bonne volonté en signe de réparation et de solidarité. En outre, un échelonnement laisse entendre que les autorités distinguent des victimes de première classe et des victimes de seconde classe. Il est plus que douteux qu'une telle distinc-

tion rende vraiment compte de la souffrance de chaque victime et qu'une catégorisation soit propice aux relations entre les personnes concernées et respecte leur sensibilité. En outre, le versement d'un même montant aux victimes est important eu égard aux principes de l'égalité de traitement et de l'égalité des droits.

Les autres dispositions prévues dans le texte de l'initiative n'exigent pas de commentaire circonstancié. Relevons simplement qu'un fonds constitué pour une durée de 20 ans entraînerait des coûts qu'il est possible d'éviter et que la restitution du solde éventuel aux contributeurs au pro rata de leur versement pourrait s'avérer difficile.

2.4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative

Si l'initiative est acceptée, c'est le Conseil fédéral qui devra la mettre en œuvre. Les art. 124a et 196, ch. 12, du texte constitutionnel proposé ne seront pas directement applicables, car ils contiennent, entre autres, des notions imprécises et en particulier ne règlent pas suffisamment les modalités du fonds. Le législateur devra concrétiser les termes généraux et compléter les dispositions dans une loi.

De plus, l'acceptation de l'initiative imposerait aux cantons le financement d'une partie du fonds: en effet, le texte de l'initiative prévoit que ce sont la Confédération et les cantons qui doivent veiller à la réparation de l'injustice. La disposition transitoire de l'art. 196, ch. 12, P-Cst. ne prévoit l'obligation de constituer un fonds de 500 millions de francs que pour la Confédération, mais en cas de réglementation constitutionnelle, une répartition entre la Confédération et les cantons s'imposerait vraisemblablement. Cette égalité des charges ne concernerait d'ailleurs pas seulement la gestion du fonds, mais aussi le coût de l'étude scientifique.

2.4.3 Avantages et inconvénients

Parallèlement à d'autres efforts entrepris, tels que les cérémonies commémoratives et la Table ronde, l'initiative a le mérite d'avoir mis à l'ordre du jour politique, après des décennies de silence et d'évitement, le chapitre sombre des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. La récolte rapide des signatures et le large soutien dont bénéficie l'initiative dans toutes les couches de la population et pratiquement d'un bout à l'autre de l'échiquier politique montrent qu'un changement de mentalité s'est produit dans la société et qu'il existe une volonté de réparation.

L'initiative se limite à deux revendications clés (étude scientifique complète et reconnaissance de l'injustice subie par les victimes, passant en particulier par la mise en place d'un fonds de 500 millions de francs affecté au versement de prestations financières en faveur des victimes) qui s'inscrivent dans les limites de ce qui est encore faisable compte tenu des circonstances et de l'ancienneté des faits. Elle laisse également au législateur le soin de régler les modalités, ce qui ouvre la voie à des solutions adéquates.

L'initiative présente toutefois une lacune non négligeable: elle ne permet pas d'atteindre tous les objectifs visés (le contre-projet présenté ci-dessous prévoit des mesures supplémentaires en faveur des personnes concernées et des victimes) et elle ne le permet surtout pas dans un délai utile. En effet, si le peuple et les cantons acceptent l'initiative, le Conseil fédéral devra élaborer un projet de loi d'exécution, qui devra être débattu au Parlement avant d'être mis en œuvre. Les deux ou trois ans supplémentaires nécessaires à cette fin ne vont pas de soi au vu de l'âge et de l'état de santé des victimes. Par ailleurs, l'initiative prévoit que la Confédération et les cantons traitent ensemble les mesures de coercition à des fins d'assistance; il s'agit donc d'une tâche commune qui rend *obligatoires* tant la collaboration dans ce domaine que le financement conjoint des coûts qui en résultent.

2.4.4 Compatibilité avec les obligations internationales

L'initiative est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

2.5 Conclusions

Le Conseil fédéral approuve les objectifs de l'initiative. Il propose toutefois un contre-projet indirect sous forme de loi, notamment au vu des réflexions sur les inconvénients de l'initiative présentés au ch. 2.4.3. Le projet de loi permettrait de procéder plus rapidement à la reconnaissance des souffrances subies par les victimes et les autres personnes concernées et à la réparation tant attendues.

3 Le contre-projet indirect

Le Conseil fédéral a élaboré un contre-projet indirect sous la forme d'un projet de loi accompagné d'un projet d'arrêté fédéral simple, qui reprennent les exigences fondant l'initiative populaire. Il estime que le nombre de victimes qui auront droit à des prestations financières sous la forme d'une contribution de solidarité sera moins élevé que ce que pronostique le comité d'initiative, raison pour laquelle il prévoit un montant inférieur. Le projet de loi assure aux victimes des contributions de solidarité d'un montant total de 300 millions de francs, financées majoritairement par la Confédération. Il institue pour ce faire un crédit-cadre. Les cantons et les tiers sont invités à verser des contributions volontaires au fonds, ce qui réduirait d'autant le montant à verser par la Confédération. Le projet instaure de nombreuses autres mesures dans l'intérêt des victimes et des personnes concernées que l'initiative n'envisage pas.

3.1 Présentation générale

3.1.1 Buts

La nouvelle loi créera les conditions-cadre propres à permettre un traitement global – au plan sociétal et individuel – de la question. Elle induit principalement la reconnaissance et la réparation de l'injustice faite aux victimes et instaure à cet égard différentes mesures: prestations financières, conseil et soutien aux victimes et autres personnes concernées et étude scientifique.

3.1.2 Reconnaissance de l'injustice

De nombreuses victimes sont restées sévèrement traumatisées par les mesures de coercition et les placements dont elles ont fait l'objet. Les souffrances physiques et psychiques qu'elles ont endurées se sont répercutées négativement sur leurs vies, par des manifestations telles que l'isolement, les maladies physiques ou psychologiques ou d'importants désavantages financiers. Aujourd'hui encore, elles portent ce lourd fardeau et restent marquées visiblement. Il n'est pas rare que le poids soit tel qu'elles n'ont jamais été en mesure de parler de ce qu'elles avaient vécu, pas même avec leur conjoint ou leurs enfants. Le projet a pour but premier de reconnaître ces souffrances et les dégâts qu'elles ont causés pendant des vies entières. Cette reconnaissance et les excuses formulées ouvriront la voie de la réhabilitation de toutes les victimes, telle qu'elle est déjà intervenue pour les personnes placées par décision administrative.

3.1.3 Contribution de solidarité

Le contre-projet indirect prévoit, en signe de réparation et solidarité, des prestations financières à hauteur de 300 millions de francs. Certaines personnes étant touchées à plusieurs titres, le Conseil fédéral table sur un nombre de victimes inférieur aux chiffres avancés par le comité d'initiative. Si l'on part d'un nombre estimé compris entre 12 000 et 15 000 de demandes auxquelles il faudra faire suite, les contributions financières devraient atteindre 20 000 à 25 000 francs par victime. Un tel montant ne permet pas de réparer l'injustice subie. Il ne s'agit pas non plus d'une indemnisation ni d'une réparation du tort moral au sens propre. Mais il s'agit d'un signe tangible de reconnaissance de l'injustice et l'expression de la solidarité de la société. Ce montant correspond par ailleurs à ceux versés par d'autres Etats.

C'est à dessein que le projet n'instaure pas d'échelonnement des contributions, contrairement à ce qu'exige l'initiative sur la réparation. Il s'avérerait en effet très difficile de procéder à une gradation qui soit fonction de l'injustice subie, sans compter qu'elle apparaîtrait forcément injuste et arbitraire. Par exemple, comment évaluerait-on la situation la plus injuste: sont-ce plusieurs années de dur labeur chez un paysan ou un avortement forcé? Par ailleurs, pareil échelonnement ne risque-t-il pas de susciter des discussions entre les victimes?

La solution combinée proposée par la Table ronde – une prestation financière unique complétée par un montant mensuel qui aurait par exemple été versé en même temps que la rente AVS – a elle aussi été rejetée. Elle devait permettre de tenir compte des situations et des perspectives très diverses des victimes âgées et de celles plus jeunes. Mais de l’avis du Conseil fédéral, elle représenterait une inégalité de traitement: si une victime qui perçoit une rente venait à décéder peu après le début des versements mensuels, ceux-ci s’interrompraient. La victime obtiendrait donc un montant inférieur à celui perçu par d’autres. Par ailleurs, la solution combinée engendrerait un coûteux surcroît de travaux administratifs lié notamment à la réalisation des versements et au contrôle de ceux-ci.

3.1.4 Archivage et consultation des dossiers

Il est capital aussi bien pour les victimes désireuses de retrouver les dossiers les concernant que pour l’étude scientifique, que tous les documents existants soient conservés de manière sûre et adéquate, et qu’ils soient mis en valeur. La réglementation proposée dans le contre-projet est plus complète que celle définie dans la loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative puisqu’en plus des archives publiques, elle s’appliquera aux archives privées, comme celles des foyers et des églises. Enfin, elle permettra d’aller dans le sens des recommandations de la Table ronde¹⁶.

3.1.5 Conseil et soutien des points de contact cantonaux

Dès 2013, les cantons ont mis en place des points de contact prodiguant aux victimes et aux autres personnes concernées des conseils, un accompagnement et – généralement en collaboration avec les archives cantonales – une aide concrète à la reconstitution de leur propre histoire. Les points de contact ont par ailleurs soutenu de nombreuses personnes concernées pour le dépôt d’une demande d’aide immédiate. Ces points de contact s’étant avérés efficaces en tous points, le contre-projet prévoit leur maintien, tel que le préconisait la Table ronde¹⁷. Il est prévu en particulier d’offrir aux victimes aussi bien une aide immédiate qu’une aide à plus long terme au sens de l’art. 2, let. a et b, de la loi du 23 mars 2007 sur l’aide aux victimes (LAVI)¹⁸. Cette mesure aura pour effet de préciser et d’étendre partiellement le champ d’application de la LAVI.

¹⁶ Cf. rapport et propositions de la Table ronde, 2014, partie B, en particulier les ch. 3.1 et 3.3; document disponible à l’adresse www.mcfa.ch > Communiqués / Documents.

¹⁷ Rapport et propositions de la Table ronde, 2014, partie B, ch. 2.2.

¹⁸ RS 312.5

3.1.6 Information du public

Les connaissances tirées du traitement global de la problématique et en particulier de l'étude scientifique devront être communiquées au public sous une forme appropriée. Cela passera notamment par la promotion et la distribution de productions médiatiques, par des reportages et des documentaires, des expositions et des conférences, tout comme par l'intégration des conclusions de l'étude dans le matériel didactique des écoles. Une discussion publique à large échelle contribuera à ce que les autorités, les institutions et les particuliers chargés par la législation actuelle de l'administration des mesures de protection ou des placements extrafamiliaux, soient sensibilisés au caractère extrêmement délicat de leur tâche. L'information du public servira également à ce que les personnes concernées ne se sentent plus livrées à elles-mêmes, et qu'elles puissent s'ouvrir et raconter ce qu'elles ont vécu. Outre les victimes, il s'agit d'aider la société tout entière à clore en bonne et due forme ce chapitre pénible de la politique de l'assistance et de la politique sociale en général.

3.1.7 Autres mesures

Il serait choquant que l'Etat accorde d'une main des contributions de solidarité, en signe de reconnaissance des torts causés, pour en reprendre aussitôt une partie de l'autre en se fondant sur la législation en matière de fiscalité, d'aide sociale et de poursuite pour dettes et de faillite. Si, en termes de droit de la responsabilité, les contributions de solidarité ne constituent pas une réparation du tort moral, il n'en demeure pas moins que le contre-projet les assimile aux indemnités versées à ce titre en vertu du droit fiscal et du droit des poursuites. Elles ne pourront de ce fait ni être imposées ni être saisies en cas de poursuites. De même, elles n'entraîneront pas de réduction du droit à l'aide sociale. Enfin, elles ne seront prises en compte qu'à titre de fortune dans le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI. D'autres mesures encore, comme la promotion des projets d'entraide mis sur pied par les victimes et les autres personnes concernées, contribueront à améliorer leur situation privée et professionnelle.

3.2 Procédure de consultation

La consultation sur l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 s'est tenue du 24 juin au 30 septembre 2015¹⁹. Près de 90 avis ont été rendus.

Ils sont dans l'ensemble positifs à très positifs. Nul n'a contesté durant la procédure de consultation que les victimes avaient subi une injustice et de grandes souffrances. A peu d'exceptions près, les participants à la consultation entendent assortir la réhabilitation et la réparation morale de prestations financières.

¹⁹ L'avant-projet, le rapport explicatif et le rapport sur les résultats de la consultation sont disponibles à l'adresse www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFJP.

Les autres mesures proposées recueillent un large soutien. Comme on pouvait s'y attendre, c'est principalement la question du cofinancement des contributions de solidarité par les cantons qui a donné lieu à des remarques. La délimitation entre personnes concernées et victimes, le lien entre la LAVI et la nouvelle loi proposée et les modalités de dépôt des demandes de contributions de solidarité sont d'autres points importants qui ont suscité des critiques.

L'Union démocratique du centre, les Libéraux-radicaux, l'Union suisse des arts et métiers, le Centre patronal et le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures ont fait valoir leur désaccord de principe, rejetant avec force toute prestation financière.

3.3 Commentaire des dispositions

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 But, champ d'application et objet

L'al. 1 décrit la motivation essentielle et l'objectif de la loi, à savoir la reconnaissance et la réparation de l'injustice faite aux victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Il est important de tirer les leçons des erreurs passées, pour que ce type d'événements ne se reproduise pas.

De manière très générale, les dispositions du projet s'appliqueront à tous ceux qui, en vertu du droit public cantonal en vigueur avant le 1^{er} janvier 1981, de l'ancien code civil (art. 406, aCC²⁰) ou de l'ancien code pénal (art. 89 ss aCP²¹), ont subi des mesures de coercition à des fins d'assistance (art. 2, let. a) ordonnées par une instance cantonale ou communale ou ont été placées (art. 2, let. b). Il s'agit là d'une restriction essentielle au champ d'application de la loi, d'ordre temporel. La loi ne sera en effet applicable qu'aux mesures de coercition et aux placements ordonnés avant le 1^{er} janvier 1981. Les nouvelles dispositions du CC relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance sont entrées en vigueur à cette date²². Cette délimitation est nécessaire pour éviter que les mesures de coercition et les placements extrafamiliaux fondés sur une décision prise après cette date butoir et qui s'appuient le cas échéant sur le droit encore en vigueur soient également soumis à la loi.

Certaines mesures reposant sur des décisions prises avant 1981 n'ont été exécutées qu'ultérieurement. Il est arrivé aussi que l'exécution de certaines d'entre elles débute avant 1981 et se poursuive au-delà. Cet état de fait est explicitement pris en compte à *l'al. 2*, ce afin de donner toute la marge de manœuvre nécessaire à l'autorité qui décidera de l'octroi des contributions de solidarité.

L'al. 3 énumère les principales matières réglementées, soit notamment la contribution de solidarité en faveur des victimes (let. a), l'archivage et la consultation des

²⁰ RO 24 245

²¹ RO 54 781

²² RO 1980 31

dossiers (let. b), le conseil et le soutien aux personnes concernées (let. c), l'étude scientifique et l'information du public (let. d).

Art. 2 Définitions

La définition exacte des notions essentielles abordées dans la loi – «mesures de coercition à des fins d'assistance», «placements extrafamiliaux», «personnes concernées», «victimes» – revêt une importance capitale. Car c'est sur la base de cette définition que l'on déterminera si une personne pourra se prévaloir d'un droit en vertu de la loi.

La loi ne s'appliquera pas seulement aux personnes pour lesquelles une mesure de coercition à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial ont été ordonnés injustement, mais également à celles pour lesquelles la mesure était justifiée et appropriée aux circonstances concrètes. On s'assure de cette manière que les dispositions relatives à l'étude scientifique et à la communication des conclusions de l'étude, aux droits de consultation des dossiers et à l'obligation de sauvegarder les dossiers ne s'étendent pas aux seules victimes, mais à toutes les personnes concernées. Cette démarche permettra en particulier d'assurer la préservation et l'archivage adéquat de la totalité des documents encore existants ayant trait aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux. Puisqu'il est souvent difficile de déterminer si quelqu'un entre dans la catégorie des personnes concernées ou des victimes au sens du projet, il importe que l'on puisse étudier les situations «limites», se situant à la frontière entre les mesures et les placements extrafamiliaux injustes et ceux mis en place de manière juste et exécutés en bonne et due forme, de manière à établir des critères permettant de les distinguer. Cette approche globale semble d'ailleurs particulièrement adaptée aux besoins de la recherche scientifique.

Concernant les différentes définitions:

- La let. a décrit la notion de «mesures de coercition à des fins d'assistance». Celles-ci comprennent toutes les mesures ordonnées, supervisées et mises en œuvre par des autorités suisses avant 1981 à des fins de protection ou d'éducation d'enfants, d'adolescents ou d'adultes. Les diverses mesures présentaient une grande diversité de forme et de contenu: placements dans des exploitations agricoles ou des institutions résidentielles de l'aide à l'enfance et à la jeunesse (foyers), des établissements éducatifs, voire, par décision administrative, dans des établissements pénitentiaires («internements administratifs»), pressions pour subir un avortement ou pour consentir à une adoption de l'enfant, à une stérilisation ou encore à des essais médicamenteux. On distingue à cet égard deux cas de figure. D'une part, les mesures de coercition et les placements ont parfois été ordonnés à tort, par exemple lorsque la mesure était injustifiée, la décision erronée ou que les principes de procédure les plus fondamentaux n'ont pas été respectés. D'autre part, le caractère inique peut aussi venir de la manière dont la décision incriminée a été mise en œuvre. La surveillance de l'exécution a d'ailleurs été insuffisante dans de nombreux cas. Les autorités étaient impliquées à des degrés divers dans la prise de décision et l'exécution des mesures. Si, dans certains

cas, leur rôle s'est borné à ordonner la mesure ou à assurer une surveillance extensive, elles ont aussi dans d'autres cas contrôlé l'ensemble du processus, et eu une influence décisive pendant toute la durée de la mesure.

- La notion de «placements extrafamiliaux» (let. b) englobe les placements par des particuliers (par ex. les parents), car il n'était pas rare que les placements en foyer, en famille nourricière ou dans une exploitation artisanale ou agricole soient initiés et mis en œuvre par ces derniers en privé, au vu et au su des autorités au moins dans certains cas.
- La notion de «personnes concernées» (let. c) recouvre toutes les personnes touchées par une mesure de coercition à des fins d'assistance (let. a) ou un placement extrafamilial (let. b) antérieur à 1981. Elle est plus large que celle de victime et englobe entièrement celle-ci. Cette terminologie met en lumière le fait qu'en plus des victimes, d'autres personnes ont été affectées par les mesures et les placements, et que pour elles les mesures ont été ordonnées à juste titre et exécutées correctement. Toutes les personnes concernées n'ont pas été traitées de manière inopportune ni n'ont subi de mauvais traitements, et les mesures étaient au contraire au moins en partie indiquées et nécessaires.
- La notion de «victime» (let. d) recouvre toutes les personnes qui ont subi une atteinte directe et grave à l'intégrité ou au développement physique, psychique, mental ou sexuel. On a pris soin pour cette définition de s'appuyer sur la terminologie retenue dans la Constitution d'une part (aide aux victimes, art. 124 Cst.; droit à la liberté personnelle, art. 10 Cst.; protection des enfants et des jeunes, art. 11 Cst.) et sur celle de l'initiative d'autre part. L'atteinte à l'intégrité ou au développement physique, psychique, mental ou sexuel doit avoir été directe. On exclut de ce fait les atteintes indirectes (par ex. lorsqu'une personne a été témoin d'un abus commis sur une autre personne) et on réfute la qualité de victime des descendants (2^e génération) et autres proches de victimes au sens de la let. e. La définition générale de la notion de victime est complétée et illustrée par une énumération non exhaustive des formes d'abus endurées par les victimes (ch. 1 à 8). Concernant le ch. 3, il convient de remarquer que la mise à disposition d'un enfant pour l'adoption ne doit pas nécessairement avoir suivi immédiatement le retrait de ce dernier. Lors d'un retrait d'enfant, la victime est la mère elle-même. Les enfants retirés à leur mère peuvent eux aussi être victimes, même si ce n'est pas au titre du ch. 3, si leur intégrité ou leur développement ont été compromis directement et gravement au cours des placements qui ont suivi. Les ch. 6 à 8 confirment que, contrairement à la LAVI, il ne doit pas y avoir eu d'infraction pour qu'une personne puisse être qualifiée de victime au sens du projet. Concernant le ch. 7, il faut retenir que le simple fait d'avoir négligé de promouvoir le développement et l'épanouissement personnels ne constitue pas en soi un abus; la loi vise bien plus les entraves actives et ciblées au développement. La stigmatisation sociale évoquée au ch. 8 se réfère en particulier à la situation de personnes placées dans des établissements pénitentiaires sans qu'elles aient commis d'infractions dans le but de refaire leur éducation, ou encore à celle d'enfants placés dans des

exploitations artisanales ou agricoles qui étaient mis au ban à l'école parce que leur hygiène corporelle et leurs vêtements étaient négligés. Rappelons à cet égard qu'un séjour en foyer n'était, pas plus qu'aujourd'hui, pas forcément synonyme de stigmatisation sociale.

- Le projet définit la notion de «proches» car il leur accorde des droits à divers égards (en plus de les accorder aux personnes concernées ou aux victimes, ou à leur place). Cette définition est fortement inspirée de celle donnée à l'art. 1, al. 2, LAVI. Les personnes «unies à elle par des liens analogues» désignent par exemple les frères et sœurs ou les concubins. Elles désignent aussi dans la LAVI les partenaires enregistrés. Dans le projet, comme il est coutume de le faire dans la législation actuelle, on les cite au même titre que les conjoints (voir par ex. l'art. 8 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)²³ et diverses règles afférant à la protection des adultes aux art. 360 ss CC). Puisque dans le projet, la notion de «personnes concernées» englobe celle de «victimes», on a volontairement choisi dans cette définition de se référer aux «personnes concernées».

Art. 3 Reconnaissance de l'injustice

Par cette disposition, la loi répond à une préoccupation première des victimes et des personnes concernées, à savoir la reconnaissance sociale et juridique de l'injustice et des souffrances endurées. La reconnaissance de l'injustice subie répond également à une exigence centrale de l'initiative sur la réparation. De nombreuses victimes l'attendent depuis des années.

Cette reconnaissance est indispensable pour que toutes les personnes concernées – notamment les victimes, mais aussi leurs proches – puissent enfin assimiler leur vécu difficile, qui a souvent eu un impact sur leur vie entière. Il importe de relever à cet égard que cette reconnaissance de l'injustice se fonde pour partie sur notre perception et notre appréciation actuelles de l'injustice. Une certaine réserve s'impose, étant donné que les lois et leur exécution ne sont toujours que le reflet des valeurs prônées par la société d'une époque donnée. Il est compliqué pour le législateur de se prononcer – sur la base des conceptions actuelles concernant ce que doit être la protection des mineurs et des adultes – sur des mesures et des dispositions qui répondaient au droit de l'époque, et sur le comportement des autorités chargées d'appliquer ce dernier. Il est néanmoins indéniable qu'il y a eu dans de nombreux cas des dysfonctionnements du système et des défaillances personnelles qui étaient choquants et inacceptables même vus à travers le prisme des valeurs de l'époque et dans le cadre économique, social et juridique qui prévalait alors. Par ailleurs, les lésions corporelles et les abus sexuels étaient incontestablement des infractions en vertu du droit alors en vigueur.

²³ RS 173.110

Section 2 Contribution de solidarité

Art. 4 Principes

L'*al. 1* spécifie que toutes les victimes ont droit à une contribution de solidarité. Cette mesure se veut l'expression de la solidarité de la société actuelle avec les victimes, ainsi qu'une reconnaissance formelle de l'injustice subie par le passé par ces dernières. Elle répond à l'une des préoccupations essentielles exprimées à la fois dans le rapport de la Table ronde et dans l'initiative sur la réparation.

Le droit à une contribution de solidarité exclut toute autre prétention à indemnisation ou réparation du tort moral, également vis-à-vis des cantons (*al. 2*). La qualité de victime est définie à l'art. 2, let. d.

Pour obtenir une contribution de solidarité, il faudra en faire la demande (*al. 3*). La contribution ne sera pas versée d'office, c'est-à-dire peut-être même à des personnes qui n'en voudraient pas. Aucune victime ne recevra donc de contribution de solidarité si elle ne le souhaite pas, et ce quelles qu'en soient les raisons. A l'inverse, il faut vérifier que les personnes qui en font la demande ont effectivement été victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance ou d'un placement extrafamilial. La procédure de dépôt des demandes devra être ainsi faite qu'elle permette de vérifier si la qualité de victime peut être attribuée au requérant. Les expériences positives faites avec le fonds d'aide immédiate (cf. ch. 1.3) montrent que cela est tout à fait possible sans que les demandeurs soient forcés de dévoiler plus qu'ils ne le souhaitent de leur sphère privée et de leurs expériences traumatiques.

L'*al. 4* énonce le principe selon lequel toutes les victimes obtiendront le même montant. La disposition vise en particulier à éviter toute rivalité quant au genre et à l'intensité des torts et des souffrances endurés. Les personnes concernées et les victimes elles-mêmes rejettent toute solution qui ferait varier le montant de la contribution de solidarité en fonction du type d'atteinte à la personnalité subie et de la gravité de celle-ci. Pour les autorités chargées en vertu de l'art. 6 d'examiner les demandes, ce serait une tâche très difficile que de définir des montants équitables, proportionnés aux souffrances endurées par chacun, alors que les perceptions varient fortement d'un individu à l'autre. Toutes les victimes ont gravement souffert, indépendamment de leur état de santé ou de leur situation financière actuels. C'est la raison pour laquelle même les victimes qui n'ont aujourd'hui ni problème de santé ni problème financier en raison de ce qu'elles ont vécu recevront une prestation financière en guise de reconnaissance de l'injustice subie. Les prestations perçues précédemment, issues par exemple du fonds d'aide immédiate de la Chaîne du bonheur ou du fonds spécial du canton de Vaud ou encore versées dans le cadre de l'indemnisation des «enfants de la grand-route», ne seront pas prises en compte.

La formulation choisie à l'*al. 5* a pour but de souligner le caractère individuel de la contribution de solidarité, qui ne doit être octroyée qu'à la victime, à titre de réparation des souffrances endurées. Le droit à une contribution ne pourra donc être ni légué ni cédé. Néanmoins, si une personne meurt après avoir déposé sa demande, la contribution de solidarité tombera dans la masse successorale, pour autant que l'autorité compétente ait constaté la qualité de victime du demandeur (art. 6, al. 1), et ce que le décès intervienne avant le versement de la première tranche ou entre le

versement des deux tranches au sens de l'art. 7. On tient compte de cette manière du fait que les traumatismes se transmettent d'une génération à l'autre et peuvent avoir des effets préjudiciables sur les proches. Contrairement à l'avant-projet, le projet consacre la condition d'une atteinte directe et grave à l'intégrité. Les proches ne pourront pas, par conséquent, être reconnus comme victimes (art. 2, let. d et e). Le projet amène une clarification en restreignant la définition de «victime» par rapport à l'avant-projet. En contrepartie de la restriction, il instaure la possibilité, dans des cas très limités, de verser la contribution de solidarité même après la mort de la victime.

L'al. 6 énonce le principe essentiel selon lequel une contribution versée à une victime ne doit pas être réduite en vertu des normes applicables en matière de fiscalité et de poursuites, ni restreindre le droit à l'aide sociale ou aux assurances sociales. Du point de vue du droit fiscal, il est possible de se prémunir contre cet effet indésirable en assimilant les contributions de solidarité aux versements à titre de réparation du tort moral au sens de l'art. 24, let. g, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct²⁴ et de l'art. 7, al. 4, let. i, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes²⁵. De la sorte, les contributions de solidarité ne seront pas prises en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu (let. a). En droit de la poursuite, elles seront assimilées aux indemnités à titre de réparation morale au sens de l'art. 92, al. 1, ch. 9, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)²⁶ (let. b). Elles seront insaisissables en cas de poursuite, et la victime pourra les conserver quoi qu'il arrive. L'al. 6, let. c, consacre la non-prise en compte de la contribution de solidarité dans le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et des prestations d'aide sociale. La réserve explicite en faveur de l'art. 11, al. 1, let. b et c, de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)²⁷ montre néanmoins clairement que, contrairement à l'aide sociale, la contribution de solidarité sera prise en compte dans le calcul du revenu (éventuellement avec intérêts). Elle ne sera pas prise en compte pour les prestations au sens de l'art. 11, al. 1, let. d, LPC.

Art. 5 Demandes

L'al. 1 prévoit un délai de douze mois pour le dépôt des demandes de contribution. Toutes les victimes pourront déposer leurs demandes auprès du délégué après l'adoption du projet par les Chambres fédérales. Elles auront donc en pratique plus de douze mois pour déposer une demande. On ne pourra déroger au délai légal. Son respect revêt une importance capitale, car le nombre des demandes remises durant cette période servira de base au calcul des premières tranches versées aux victimes (cf. art. 7, al. 1) dont la demande a été approuvée. Les demandes devront être remises sous une forme qui reste à définir par l'autorité compétente. Les personnes dont la qualité de victime a déjà été reconnue dans le cadre de la procédure d'octroi d'une contribution d'aide immédiate pourront bénéficier d'une procédure simplifiée

²⁴ RS 642.11

²⁵ RS 642.14

²⁶ RS 281.1

²⁷ RS 831.30

qu'il faudra définir par voie d'ordonnance. Les victimes seront informées des formes et des délais de demande par les mêmes canaux que ceux utilisés pour l'aide immédiate, le processus s'étant avéré efficace (diffusion dans la presse, à la radio, à la télévision, via les réseaux de victimes et de personnes concernées et sur le site du délégué²⁸).

Contrairement à l'indemnisation et à la réparation morale selon la LAVI, qui reposent sur la règle du degré de vraisemblance prépondérante appliquée en droit des assurances sociales, il suffira pour le demandeur de rendre vraisemblable sa qualité de victime (*al.* 2). Les indications, justificatifs et autres pièces accompagnant sa demande devront permettre à l'autorité compétente de considérer comme plausible que le demandeur a bel et bien été victime d'une mesure de coercition à des fins d'assistance ou d'un placement extrafamilial antérieur à 1981. On a voulu tenir compte de la sorte des laps de temps très longs écoulés depuis les faits incriminés, qui expliquent que les preuves ont souvent été détruites ou qu'il n'est plus possible de les retrouver par des moyens proportionnés. Les expériences faites en lien avec le fonds d'aide immédiate ont par contre montré qu'il était très rare que l'on ne retrouve aucune trace documentée pouvant livrer des indications sur une mesure de coercition à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial.

Art. 6 Examen des demandes et décision

L'*al.* 1 définit les responsabilités en matière d'examen des demandes et d'octroi des contributions de solidarité. Il appartiendra au Conseil fédéral de déterminer quelle sera l'autorité compétente et d'établir la composition de la commission consultative prévue à l'*al.* 3 (art. 18, al. 1 et 2). L'autorité compétente sera une unité administrative existante qui verra ses tâches étendues pour une durée déterminée.

L'*al.* 2 indique qu'elle pourra traiter des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)²⁹, ce afin qu'elle puisse remplir ses tâches sans restrictions. Pour pouvoir étayer encore davantage ses décisions et surtout tenir compte comme il se doit du point de vue et des intérêts des victimes, elle demandera l'avis de la commission consultative avant de statuer (*al.* 3). Une décision positive quant à l'octroi d'une contribution de solidarité équivalra à l'attribution du statut de victime au sens du projet. Tous les droits et obligations liés à cette qualité de victime (en particulier le droit à une aide immédiate et à une aide à plus long terme au sens de l'art. 14) découleront de cette décision.

Le délai fixé à l'*al.* 4 vise à garantir que le traitement des demandes soit clos au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la loi. Ce délai relativement court, qui exigera des efforts considérables pour traiter toutes les demandes avec la célérité nécessaire, est le signe qu'il ne s'agit pas d'une tâche durable. Il s'explique également par le souci de témoigner du respect à l'égard des victimes, relativement âgées pour la plupart et souvent dans un état de santé précaire. Il faut éviter de prolonger encore leur attente, agir sans délai et ne pas laisser s'écouler des années encore avant de régler la question.

²⁸ www.mcfa.ch

²⁹ RS 235.1

Art. 7 Fixation des tranches et versement

L'une des deux précautions essentielles prises dans la définition des modalités de fixation de la contribution de solidarité et de son versement est que l'on puisse commencer à effectuer des versements aux victimes aussi vite que possible après l'expiration du délai défini à l'art. 5, al. 1, pour le dépôt des demandes. Il est également important de s'assurer que le montant prévu pour le financement des contributions de solidarité soit utilisé dans sa totalité, mais en aucun cas dépassé. Pour pouvoir remplir ces objectifs, l'art. 7 définit une procédure visant à garantir que toutes les victimes aient reçu l'entier de leur contribution de solidarité dans les quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi. Une grande partie d'entre elles recevront déjà bien avant, soit peu après l'approbation de leur demande, une première tranche substantielle dont le montant sera fixé par le Conseil fédéral conformément à l'art. 7, al. 2, ou 19, let. b. La deuxième tranche sera versée lorsqu'on aura pu établir combien de demandes peuvent être approuvées (cf. art. 7, al. 3).

Art. 8 Voies de droit

La détermination de la qualité de victime par l'autorité compétente prendra la forme d'une décision au sens de l'art. 5, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)³⁰. En cas de rejet de leur demande, les demandeurs pourront, comme le précise l'*al. 1*, faire opposition. Si cette démarche n'aboutit pas, il leur restera l'option de requérir une décision en dernier recours auprès du Tribunal administratif fédéral, sauf s'il se pose une question juridique de principe ou qu'il s'agit d'un cas particulièrement important pour d'autres motifs, circonstances dans lesquelles le recours au Tribunal fédéral sera recevable (voir à ce sujet l'ajout d'une let. w à l'art. 83, LTF; art. 20 Abrogation et modification d'autres actes). Cette procédure permettra d'obtenir rapidement la clarté et la sécurité juridique requises.

Art. 9 Financement et crédit-cadre

Dans sa décision de principe du 14 juin 2015, le Conseil fédéral demandait que l'on vérifie si un cofinancement des contributions de solidarité par des tiers serait possible et indiqué. Ces tiers pourraient être les cantons, mais également les communes, les Eglises, USP, les organes faïtiers des foyers pour enfants et adolescents, ou encore l'industrie pharmaceutique. S'il est vrai que la Confédération devra apporter l'essentiel du financement, le projet n'en prévoit pas moins un cofinancement volontaire, principalement par les cantons. L'*al. 1* énumère les sources de financement envisagées. La Confédération sera le principal bailleur de fonds, mais une participation volontaire appropriée est attendue des cantons. Elle devrait se monter à environ un tiers du montant global de 300 millions de francs. Il est par ailleurs envisageable que des apports volontaires proviennent d'autres sources.

Forcer la participation des cantons signifierait mener de longues discussions et s'engager dans de lourds processus de décision quant à la répartition des charges entre les cantons et au sein des cantons. Le traitement global de la question s'en trouverait considérablement ralenti. On a renoncé à contraindre les cantons à un

³⁰ RS 172.021

cofinancement. La solution déjà proposée dans l'avant-projet semble être un bon compromis au vu des résultats de la consultation. La majorité des cantons voient la participation volontaire d'un œil sceptique, ou la rejettent. D'autres participants à la consultation sont favorables à une participation obligatoire. La CDAS, qui est la conférence des directeurs cantonaux compétente en la matière, soutient la répartition prévue dans l'avant-projet.

On a renoncé à imposer un cofinancement aux cantons du fait des autres efforts qu'ils ont consentis, à savoir le cofinancement de l'aide immédiate à hauteur de plus de cinq millions de francs, la mise en place de symboles commémoratifs, la préparation des dossiers, le soutien des personnes concernées par les archives cantonales et le travail des points de contact cantonaux. La plupart de ces points de contact devront d'ailleurs créer de nouveaux postes pour conseiller les personnes concernées et les soutenir dans la recherche de leurs dossiers. Le canton de Fribourg estime qu'il devra créer environ cinq postes à plein temps. Les cantons seront également confrontés à des dépenses supplémentaires pour l'aide immédiate et l'aide à plus long terme qu'ils fourniront aux victimes au sens de la LAVI.

La décision d'octroi d'une contribution de solidarité et le versement effectif se feront en règle générale la même année. Il faudra donc prévoir un crédit-cadre pour assurer une gestion d'ensemble du financement (conformément à l'art. 20 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances (LFC)³¹) (al. 2). L'Assemblée fédérale devra approuver chaque année les crédits pour libérer les fonds du crédit-cadre. Si le crédit accordé pour l'année dans le budget provisionnel ne suffit pas, il sera possible de demander un crédit supplémentaire dans le cadre du premier ou du second supplément au budget. Si par contre le crédit n'a pas été entièrement utilisé, le Conseil fédéral pourra au besoin le reporter à l'année suivante (art. 36 LFC).

Il sera aisé de contrôler la proportion de versements déjà effectués par rapport au montant total défini dans le crédit-cadre en inscrivant les apports de tiers au sens de l'al. 1, let. b et c, comme revenus dans la comptabilité de la Confédération. Du fait que ces apports seront affectés obligatoirement à la réalisation de la tâche définie conformément à l'art. 53 LFC, ils apparaîtront comme un financement spécial dans la comptabilité de la Confédération. On pourra alors garantir à tout moment la transparence sur les versements effectués et sur les sources de financement mises à contribution (al. 3).

Section 3 Archivage et consultation des dossiers

Art. 10 Archivage

Il est arrivé par le passé que des documents relatifs aux mesures de coercition et aux placements soient détruits, par exemple dans le cadre d'«épurations» entreprises dans les archives à l'occasion d'un déménagement, d'un changement de responsable ou dans une volonté de mise en conformité avec les prescriptions en matière de protection de données (expiration d'un délai minimum de conservation, etc.). Il est

³¹ RS 611.0

donc tout à fait essentiel, autant pour les victimes à la recherche de leurs dossiers que pour l'étude scientifique, que la totalité des documents qui subsistent soient pris en charge, conservés de manière appropriée et mis en valeur. C'est là le seul moyen de garantir aux victimes et aux chercheurs un accès aux documents, et la possibilité de reconstituer le passé. La réglementation proposée correspond pour l'essentiel à celle prévue par la loi sur la réhabilitation, à ceci près que son champ d'application s'étend également aux autres catégories de personnes concernées. La réglementation préconisée permettra par ailleurs de répondre aux recommandations de la Table ronde³².

Le Conseil fédéral devra régler les détails de la conservation administrative, c'est-à-dire la durée et les modalités de la conservation des dossiers par les services qui les produisent (*al. 1*). En cas de contradictions entre la réglementation fédérale et les réglementations cantonales, c'est le droit fédéral qui primera, conformément aux règles relatives aux conflits de normes.

La règle selon laquelle les autorités ne pourront pas utiliser les dossiers pour prendre des décisions défavorables aux personnes concernées (*al. 2*) est particulièrement importante pour ces dernières, telles qu'elles sont définies à l'art. 2, let. c. Ce principe, qui vaut pour toutes les autorités et procédures, administratives comme pénales, figure déjà dans la loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative. Il ne s'applique pas cependant à la procédure d'octroi d'une contribution de solidarité, car il n'y aurait plus de sens sinon à ce que les victimes joignent leur dossier à leur demande.

L'*al. 3* introduit une règle sur les délais de protection des dossiers contenant des données personnelles. Elle permettra de tenir compte des intérêts légitimes des personnes concernées, de leurs proches et des chercheurs. Les cantons veilleront au respect de ces délais à l'échelon communal. Pendant que ces délais courent, seules certaines personnes pourront consulter les dossiers et seulement dans certaines circonstances (cf. art. 11, al. 3).

L'*al. 4* se réfère en premier lieu aux archives privées. Il déclare les réglementations cantonales, qui ne s'appliquent normalement qu'aux archives publiques, applicables aux archives privées pour ce qui touche aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux. Au besoin, les archives privées pourront solliciter le soutien des archives cantonales (art. 12, al. 2). Les archives privées concernées sont principalement celles des paroisses, des diocèses et des communautés religieuses. Les archives des communes ecclésiastiques et des églises cantonales sont quant à elles soumises au droit public et relèvent par conséquent de l'al. 1. Les archives des foyers sont également des archives privées.

Art. 11 Consultation des dossiers

Le pouvoir de disposition sur les dossiers des personnes concernées par les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux est en principe détenu par les autorités d'exécution, c'est-à-dire par les cantons et les communes, et

³² Cf. rapport et propositions de la Table ronde, 2014, partie B, en particulier les ch. 3.1 et 3.3.

partiellement aussi par les archives privées. Du fait de sa compétence législative, la Confédération peut cependant édicter dans ce domaine spécifique des réglementations spéciales en matière de protection des données et d'accès aux dossiers, contraignantes aussi bien pour les autorités fédérales compétentes que pour les autorités et institutions cantonales chargées de la mise en œuvre du droit fédéral.

L'al. 1 précise à cet égard que les personnes concernées doivent pouvoir accéder simplement et gratuitement à tous les documents les concernant. Ce droit ira à leurs proches à leur décès.

L'al. 2 ménage les mêmes droits d'accès aux chercheurs, pour autant que cela soit nécessaire à des fins scientifiques. Cette disposition exclut les personnes qui effectuent des recherches dans leurs loisirs; celles qui bénéficieront de droits d'accès devront avoir une activité scientifique. *L'al. 3* énumère les conditions auxquelles l'accès aux dossiers pourra être autorisé alors même qu'un délai de protection est en cours. Ce pourra notamment être le cas lorsque la personne concernée au sens de l'art. 2, let. c, demande elle-même à pouvoir accéder à ses données personnelles (let. a), qu'elle approuve la divulgation de son dossier (let. b) ou qu'une autorité a besoin du dossier pour remplir ses obligations légales (let. d). L'instauration de délais de protection et la possibilité de faire des recherches anonymisées (let. c) serviront à protéger les personnes concernées et non les responsables, voire les coupables. Il est essentiel que les recherches scientifiques permettent d'établir les responsabilités.

D'autres droits et principes du droit s'appliquent, comme le droit de demander que les données soient rendues anonymes ou l'obligation faite aux autorités de procéder à une pesée des intérêts (cf. let. e). Les dossiers resteront inaccessibles aux tiers non autorisés pendant toute la durée du délai de protection.

Un dernier point important concerne les dossiers comportant des erreurs ou des lacunes du point de vue des personnes concernées. *L'al. 4* indique que les personnes concernées pourront exiger, lorsqu'elles estiment que certains contenus sont litigieux ou inexacts, que cela soit mentionné de manière adéquate dans leur dossier. Elles auront également le droit de faire inclure dans leur dossier une note corrective, pour l'élaboration de laquelle elles pourront en principe compter sur l'aide des archives concernées. Il n'existera en revanche pas de droit à la remise, à la rectification ni à la destruction des dossiers. Ces derniers devront rester en possession des archives concernées, de manière à pouvoir témoigner à l'intention des générations futures des comportements inadéquats, voire injustes, adoptés à une certaine époque.

Art. 12 Soutien par les archives cantonales

Aujourd'hui déjà, les archives cantonales soutiennent efficacement les personnes concernées et les points de contact cantonaux dans la recherche des dossiers. Ces précieux services continueront d'être proposés à l'avenir. Les «autres archives publiques» désignent en premier lieu les archives communales (*al. 1*). Les archives cantonales seront tenues d'aider les personnes concernées et leurs proches, mais aussi les autres archives publiques et les institutions chargées de mesures de coercition à des fins d'assistance ou de placements extrafamiliaux, ou les archives de ces institutions (art. 10, al. 4), qui n'étaient jusqu'ici pas soumises aux lois cantonales

sur l'information, la protection des données et l'archivage, à remplir leurs obligations légales (*al. 2*).

Art. 13 Epargne des personnes concernées

Un certain nombre de victimes possédaient un livret d'épargne ou une autre forme d'épargne auprès d'une banque ou d'une caisse d'épargne. Etant donné toutefois le temps important écoulé depuis les événements considérés, et la difficulté à trouver des documents ou des preuves y afférant, il est souvent très difficile d'établir ce qu'il a pu advenir de cette épargne (et notamment si les autorités de l'époque l'avaient utilisée pour couvrir les frais d'entretien des victimes). On a souvent donné le nom de la famille d'accueil aux enfants placés, ce nom pouvant une nouvelle fois changer à la fin du placement. Certains ont donc porté différents noms de famille à la suite. Il faudra en tenir compte lors de la recherche de l'épargne, celle-ci étant peut-être libellée sous un autre nom. On ne sait pas combien de personnes sont aujourd'hui encore concernées, ni quel pourrait être le volume global de cette épargne. Seul un petit nombre de personnes concernées ont pris contact jusqu'ici, soit jusqu'à l'automne 2015, avec le délégué à ce sujet. Pour aider néanmoins autant que possible les personnes concernées à faire valoir leurs droits, les archives aussi bien publiques que privées devront, à leur demande, ou à la demande de leurs proches après leur décès, vérifier si les dossiers en leur possession contiennent des informations quant à des avoirs d'épargne de ce type (*al. 1*). Si des vérifications en ce sens devaient donner à penser qu'il existe un avoir auprès d'une banque ou d'une caisse d'épargne, ces institutions ou leurs successeurs légaux seraient tenus d'entreprendre les vérifications correspondantes à la demande des personnes concernées ou de leurs proches après leur décès, à titre gratuit (*al. 2*). Cette réglementation prend par ailleurs en compte le postulat 15.3202 déposé le 19 mars 2015 par la conseillère nationale Schneider Schüttel «Retrouver les livrets d'épargne des victimes de mesures de contrainte administratives», que le Conseil fédéral a proposé d'accepter le 29 avril 2015 et que le Conseil national a adopté le 21 septembre 2015.

Section 4 Conseil et soutien des points de contact cantonaux

Art. 14

A l'initiative de la CDAS, les cantons ont mis sur pied en 2013 des points de contact chargés de prodiguer aux victimes et aux autres personnes concernées des conseils et, le plus souvent avec le concours des archives cantonales, une aide à la reconstitution de leur propre histoire. Ces points de contact ont pour mission de recueillir la parole des personnes désireuses de partager leurs expériences traumatiques, de les conseiller et de les soutenir, ainsi que leurs proches, dans l'établissement d'un bilan de leur situation personnelle et dans leurs démarches administratives. Au besoin, ils les adressent également à d'autres spécialistes ou institutions. Etant donné que les points de contact cantonaux ont démontré leur efficacité et qu'ils sont appréciés de tous les intéressés, le projet prévoit, conformément à ce qu'a proposé la Table

ronde³³ qu'ils poursuivent leur travail en faveur des personnes concernées et de leurs proches, mais que celui-ci soit fondé sur une base légale. Toute personne concernée dont l'autorité compétente aura reconnu la qualité de victime en lui octroyant une contribution de solidarité obtiendra au besoin une aide immédiate et une aide à plus long terme au sens de l'art. 2, let. a et b, LAVI. Cela exclut expressément la contribution aux frais au sens de l'art. 2, let. c, LAVI. Les autres principes consacrés par la LAVI, tels que la subsidiarité (art. 4) et la subrogation (art. 7) s'appliqueront. Le droit à une aide immédiate ou à une aide à plus long terme découlera exclusivement de l'adéquation à la définition de victime au sens du projet, et non au sens de la LAVI. Il est possible qu'une personne corresponde à la définition de victime tant au sens du projet qu'au sens de la LAVI, mais tant qu'elle n'aura pas déposé de demande d'octroi d'une contribution de solidarité, elle sera exclusivement assujettie au champ d'application de la LAVI et ne pourra bénéficier que de l'aide immédiate et de l'aide à plus long terme au sens de la LAVI. Puisqu'il est prévisible qu'une large majorité des personnes concernées qui se considèrent comme victimes de mesures de coercition ou de placements extrafamiliaux déposeront une demande de contribution de solidarité, le nombre de personnes qui ne bénéficieront que des prestations au sens de la LAVI et non des prestations au sens du projet, alors même qu'elles y auraient droit, devrait être minime. Il appartiendra aux points de contact de décider dans quels cas une demande d'aide immédiate ou d'aide à plus long terme est susceptible d'aboutir. Ils pourront alors peser de manière préjudicielle sur la décision de l'autorité compétente de qualifier ou non le demandeur de victime, et attribuer à celui-ci une aide immédiate ou une aide à plus long terme si la décision est positive. S'il faut octroyer une aide immédiate et une aide à plus long terme au sens de l'art. 2, let. a et b, LAVI, cela signifie qu'il faudra adapter l'offre (par ex. enlever la condition de l'infraction). Concrètement, ces prestations relèveront de l'aide médicale, psychologique, sociale et juridique, éventuellement de l'aide matérielle. Les points de contact soutiendront par ailleurs les personnes concernées dans la préparation et le dépôt de leurs demandes de contribution de solidarité (al. 2). On a choisi la terminologie «personnes concernées» du fait que la qualité de victime ne sera pas encore établie au moment du dépôt de la demande. La prestation évoquée à l'al. 2 sera très utile à de nombreuses personnes concernées et favorisera le traitement rapide et efficace des demandes, dont le nombre pourrait être élevé. Les points de contact ont déjà aidé de nombreuses personnes concernées dans la préparation et le dépôt de leurs demandes d'aide immédiate (fonds créé en avril 2014). Il leur est demandé de tenir des rubriques séparées dans leurs statistiques pour faire apparaître distinctement les prestations fournies aux personnes concernées et aux victimes au sens du projet.

L'al. 3 définit la règle inspirée de l'art. 15, al. 3, LAVI selon laquelle les personnes concernées et leurs proches peuvent s'adresser au point de contact de leur choix. L'al. 4 renvoie à l'art. 18, al. 2, LAVI eu égard à l'indemnisation des coûts afférant à ces cas intercantonaux. Si les cantons dans leur ensemble ne s'entendent pas sur des règles particulières, ce sont celles convenues entre deux cantons qui s'appliqueront. Si là non plus, il n'y a pas de règles, on se référera à la contribution

³³ Cf. rapport et propositions de la Table ronde, 2014, partie B, ch. 2.2.

forfaitaire fixée à l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance du 27 février 2008 sur l'aide aux victimes³⁴, qui est actuellement de 1206 francs.

Section 5 Etude scientifique et information du public

Art. 15 Etude scientifique

L'étude scientifique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux est l'un des piliers du traitement de cette problématique et répond à l'un des objectifs principaux de l'initiative sur la réparation. Les conclusions tirées de l'étude scientifique, une fois portées à la connaissance du public, contribueront à faire comprendre pourquoi et comment les mesures ont été ordonnées et mises en œuvre, et quelles conséquences elles ont eues sur les personnes touchées et sur leur entourage.

En vue de favoriser un démarrage rapide de ces travaux de recherche si largement attendus, le Conseil fédéral a d'une part nommé, le 5 novembre 2014, une CIE chargée d'étudier les placements administratifs antérieurs à 1981, de même que les rapports entre ces placements et les autres mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux (cf. art. 5 de la loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative). D'autre part, le 1^{er} octobre 2015, le SEFRI a chargé le FNS, suite à l'étude de faisabilité de ce dernier, de préparer le dossier d'appel d'offres pour un PNR qui permettrait d'étudier en profondeur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux. Le Conseil fédéral pourra décider du lancement du PNR au plus tard au premier trimestre 2017. Le programme devra aborder la problématique de manière globale et interdisciplinaire et permettre de faire des liens avec la situation actuelle. Par une étroite coopération entre les protagonistes des deux projets de recherche et la coordination optimale de leurs axes prioritaires de recherche (coopération formalisée), il devrait être possible de garantir que les travaux avancent sans retard et sans doublons.

Le projet reprend, dans toute la mesure du possible, les réglementations de la loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative. Les règles mentionnées aux *al. 2 et 3* concernant la CIE en proviennent et la loi pourra donc être abrogée à l'entrée en vigueur du projet.

La règle de l'art. 22 LPD sur le traitement des données à des fins de recherche, de planification ou de statistique dispensera la CIE et les autres organismes responsables de l'étude scientifique de toute autre base juridique matérielle.

L'autorité compétente veillera, en collaboration avec la CIE et les autres organismes responsables de l'étude scientifique, à ce que les résultats des travaux soient présentés de manière adéquate au public (*al. 4*). Pour cela, on pourra œuvrer à trois niveaux: premièrement par le biais des médias (image, son, texte), d'expositions et d'exposés (*al. 5, let. a*), deuxièmement par le biais de l'enseignement à l'école obligatoire et dans les écoles du degré secondaire II (*al. 5, let. b*), c'est-à-dire dans

³⁴ RS 312.51

les écoles professionnelles, les écoles de culture générale et les écoles de maturité gymnasiale, et troisièmement par la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux (*al. 5, let. c*). Il va de soi que la Confédération mettra à la disposition des cantons les résultats de l'étude scientifique et les soutiendra dans leurs efforts de diffusion (y compris dans les manuels scolaires), dans la limite de ses compétences. On veut ainsi montrer qu'il ne s'agit pas simplement de comprendre le passé, mais surtout d'en tirer les enseignements qui s'imposent pour mieux gérer le présent et préparer l'avenir.

Art. 16 Symboles commémoratifs

Le projet prévoit l'édification d'un mémorial et la mise en place d'autres symboles commémoratifs dans des endroits accessibles au public, ce qui répond à une proposition de la Table ronde³⁵. La Confédération s'engagera pour que les cantons mettent de tels symboles en place: monuments commémoratifs, plaques commémoratives et informatives ou expositions permanentes dans des foyers pour enfants, des institutions, des musées ou d'autres lieux publics ou privés. La formulation adoptée permettra aux cantons de recourir au besoin aux ressources des fonds cantonaux de loterie. Ces symboles contribueront à ce que les souffrances et l'injustice subies par les victimes demeurent dans la conscience publique, et permettront de sensibiliser l'opinion sur le fait qu'elles ne doivent jamais se répéter.

Les cantons étaient plus étroitement impliqués que la Confédération dans l'adoption et la mise en œuvre des mesures de coercition et des placements extrafamiliaux. Ils sont plus au fait des conditions et des besoins régionaux ou locaux. De plus, le droit de l'aménagement du territoire et le droit de la construction, auxquels il faudra se référer dans le cadre de l'édification de monuments, appartiennent davantage à leur domaine de compétences.

Section 6 Autres mesures

Art. 17

Cet article ménage à l'autorité responsable la possibilité de prendre d'autres mesures dans l'intérêt des personnes concernées. Les al. a et b donnent quelques exemples:

- Dans le cadre du prononcé et de l'exécution des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux, de nombreuses personnes ont été arrachées à leur cadre familial pour être placées dans des foyers, des familles nourricières ou des exploitations artisanales ou agricoles. Certains des frères et soeurs séparés lors d'un placement ne se sont jamais retrouvés par la suite. De même, certaines victimes d'adoptions forcées (retrait d'enfant opéré sous contrainte et mise à disposition de l'enfant pour l'adoption) continuent de rechercher qui leur mère biologique, qui l'enfant qu'on

³⁵ Cf. rapport et propositions de la Table ronde, 2014, partie B, ch. 1.

leur a arraché. Il existe donc bel et bien des cas dans lesquels les personnes touchées recherchent encore des membres «perdus» de leur famille. L'art. 17, *let. a*, autorise l'autorité compétente à soutenir la mise en place d'une plateforme pour les services de recherche, chargée d'assister les victimes dans leurs démarches.

- Nombre des personnes concernées auraient besoin, mais ne trouvent pas d'offres sur mesure pour leurs besoins spécifiques, d'information et de développement personnel. Il peut s'agir de groupes de parole, d'offres de développement personnel ou professionnel, ou d'aides au déploiement du potentiel professionnel existant (groupes d'entraide). Par conséquent, l'art. 17, al. 2, donne à l'autorité compétente la possibilité de promouvoir certains projets d'organisations de victimes et de personnes concernées (*let. b*)³⁶.

Section 7 Exécution

Art. 18 Autorité compétente et commission consultative

L'autorité compétente au sens de la loi sera désignée par le Conseil fédéral. Elle devra être efficace dans son action et, en particulier, être en mesure de traiter un grand nombre de demandes de contributions de solidarité de manière efficace et ponctuelle et avec le doigté nécessaire, de décider d'accéder ou non aux demandes et, si elles sont acceptées, de verser les contributions. Elle devra par ailleurs être en mesure de traiter les éventuels recours contre une décision négative, ainsi que de défendre au besoin ses décisions devant le Tribunal administratif fédéral. Enfin, elle aura pour tâche de diffuser les conclusions de l'étude scientifique, ainsi que de prendre d'autres mesures utiles (cf. art. 17). Le nombre escompté de demandes de contribution qu'il faudra traiter dans un laps de temps relativement court, soit quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi (cf. art. 6, al. 4), ainsi que les autres tâches lui incombant exigeront de l'autorité compétente qu'elle s'organise de façon à pouvoir s'adapter rapidement à des conditions en constante évolution. La priorité ira de ce fait à la création d'une unité administrative temporaire (un service par ex.) au sein d'un office fédéral, qui puisse s'appuyer sur des ressources préexistantes (locaux, équipement informatique, documentation), ainsi que des postes à durée déterminée pour faire varier rapidement ses effectifs en fonction des besoins.

L'institution d'une commission consultative (art. 18, al. 2) contribuera à ce que les décisions de l'autorité compétente tiennent dûment compte en particulier des souhaits et des points de vue des victimes et des autres personnes concernées. Celle-ci prendra la forme d'une commission d'experts intervenant pendant une durée limitée au sens de l'art. 57, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)³⁷, et non d'une commission extraparlamentaire permanente au sens des art. 57a ss LOGA. Elle comptera aussi bien des experts que des victimes et des personnes concernées. Elle devra avoir une composition équilibrée (sexes, langues, régions).

³⁶ Cf. rapport et propositions de la Table ronde, 2014, partie B, ch. 7.3 et 7.4.

³⁷ RS 172.010

Art. 19 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral sera amené à légiférer par voie d'ordonnance d'exécution pour régler les détails de la procédure de dépôt et de traitement des demandes (*let. a*), définir les modalités de fixation du montant de la contribution de solidarité et des éventuelles tranches (*let. b*) et celles du financement et de la mise en œuvre des autres mesures au sens de l'art. 17 (*let. c*).

Art. 20 Abrogation et modification d'autres actes

Les modifications d'autres actes législatifs qui seront rendues nécessaires par l'entrée en vigueur de la présente loi se limiteront à la LTF. La procédure est définie de façon à ce qu'en cas de rejet d'une demande de contribution, le demandeur puisse faire réévaluer cette décision deux fois: la première fois en faisant opposition, et la deuxième fois en déposant un recours auprès du Tribunal administratif fédéral. Il ne semble pas indiqué de prévoir une possibilité de recours auprès du Tribunal fédéral, sauf si la contestation soulève une question juridique de principe ou qu'il s'agit d'un cas particulièrement important pour d'autres motifs. Dans l'esprit d'une exception à l'exception, le recours au Tribunal fédéral devrait donc être recevable pour toutes les questions juridiques de principe et pour les autres cas particulièrement importants. On pense notamment aux décisions qui pourraient faire jurisprudence ou aux questions nécessitant d'être tranchées par l'autorité judiciaire suprême en raison de leur portée. C'est le cas en particulier lorsqu'il s'agit de régler des questions de principe qui se posent dans les mêmes termes ou dans des termes semblables pour de nombreuses personnes. Il faudra compléter en conséquence la liste des décisions pour lesquelles le recours est irrecevable figurant dans la LTF (art. 83, *let. w*). La formulation choisie pour l'art. 4, al. 6, du projet permettra en revanche d'éviter des adaptations de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct et de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il en ira de même pour la LP et pour la LPC. La loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative pourra être abrogée à l'entrée en vigueur du projet.

Art. 21 Référendum et entrée en vigueur

L'art. 21 est formulé de manière à ce qu'en cas de non-lancement ou de non-aboutissement d'un référendum, la loi entre en vigueur aussi vite que possible (le premier jour du troisième mois après l'expiration du délai référendaire). C'est important notamment parce qu'un grand nombre de victimes ont déjà un âge avancé ou sont gravement atteintes dans leur santé. Une entrée en vigueur rapide permettra au plus grand nombre possible d'entre elles d'être témoins de la reconnaissance officielle de l'injustice qu'elles ont subie, et des efforts de réparation.

3.4 Conséquences

3.4.1 Conséquences pour la Confédération

3.4.1.1 Conséquences financières

Les surcoûts, pour la Confédération, proviendront tout d'abord du financement des contributions de solidarité. Pour assurer ce financement, la Confédération devra allouer un crédit-cadre de 300 millions de francs au plus pour une durée de quatre ans (vraisemblablement du milieu de l'année 2017 au milieu de l'année 2021). Ce montant sera inférieur si une partie des contributions de solidarité est financée par des apports volontaires (notamment des cantons). Il faudra budgéter des charges de personnel et de biens et services pour le traitement des demandes attendues (entre 12 000 et 15 000).

3.4.1.2 Conséquences pour le personnel

Pour que les demandes de contributions attendues puissent être examinées et qu'une décision soit prise dans le délai imparti, pour que les contributions puissent être versées, l'autorité compétente et la commission consultative auront besoin d'effectifs suffisants – engagés pour une durée déterminée – ainsi que de l'infrastructure nécessaire. A titre de comparaison, on pourra se référer à la situation qui prévaut pour les charges de personnel et de biens et services qu'entraînera le traitement des demandes d'aide immédiate. Il faut cependant tenir compte du fait qu'à la différence des contributions du fonds d'aide immédiate, on a ménagé pour les demandes de contribution de solidarité des voies de droit en cas de décision négative. Le paiement des contributions devra également être ordonné, contrôlé et documenté par l'autorité compétente (pour l'aide immédiate, c'est en partie la Chaîne du bonheur qui s'en charge). Si l'on part d'un nombre de 15 000 demandes qui devront être traitées en l'espace de quatre ans, il convient de prévoir des frais de personnel pour au maximum neuf postes à plein temps (juristes, collaborateurs spécialisés, comptables, logisticiens et secrétaires). Sur une période de quatre ans, cela correspondra à un surcoût d'environ six millions de francs (prise en compte de l'intégralité des coûts, places de travail comprises).

L'institution d'une commission consultative n'aura pas d'effets sur l'état du personnel de la Confédération puisque la commission aura le statut d'une commission d'experts intervenant pendant une durée déterminée au sens de l'art. 57, al. 1, LOGA.

3.4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

Les cantons ont déjà contribué substantiellement au traitement de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Ils ont financé l'essentiel des montants versés dans le fonds d'aide immédiate. Leurs points de contact ont soutenu les victimes dans le dépôt de demandes d'aide immédiate et les personnes concernées dans leurs recherches aux archives cantonales. Ces

dernières leur ont offert d'accéder gratuitement à leurs dossiers et les ont conseillées et soutenues dans leurs recherches.

Le projet étend ces prestations. Outre le soutien que les points de contact fournissent aux personnes concernées pour la recherche dans les archives, ils conseilleront les victimes au sens du projet et leur fourniront une aide immédiate et une aide à plus long terme au sens de la LAVI. Les archives cantonales veilleront à faciliter l'accès aux dossiers et à soutenir les personnes concernées dans la recherche de leurs dossiers et dans leur consultation. Ces mesures engendreront un surcroît d'administration et d'organisation et des charges financières supplémentaires pour les cantons. Ceux-ci auront également des dépenses du fait qu'ils devront mettre en place des symboles commémoratifs.

Un cofinancement volontaire des contributions de solidarité est attendu de la part des cantons. On espère de leur part un apport d'environ un tiers du montant total, soit quelque 100 millions de francs.

3.4.3 Conséquences économiques et sociales

La disposition de l'art. 13, al. 2, qui exige des banques qu'elles procèdent gratuitement à des vérifications lorsque des personnes concernées recherchent leur épargne, entraînera un surcoût minime pour celles-ci. Par ailleurs, les efforts de réparation entrepris contribueront à l'intégration sociale de personnes qui ont longtemps été marginalisées. Ils auront des effets bénéfiques sur leur santé, ce qui fera baisser les coûts et permettra d'augmenter l'aptitude au travail des plus jeunes d'entre elles. Outre qu'il institue une réparation en faveur des victimes, le projet a aussi une dimension sociétale. Il invite la société tout entière à se pencher sur son histoire et sur ce qu'elle peut compter d'inadéquat. Il est important pour les générations futures qu'elles soient sensibilisées et puissent tirer des enseignements du passé (cf. les explications données aux ch. 2.3.3 et 3.3).

3.5 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁸, ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015³⁹.

En vertu de l'art. 97, al. 1, let. a, LParl, le Conseil fédéral dispose d'un délai maximal d'un an à compter du dépôt d'une initiative dont l'aboutissement a été constaté pour soumettre au Parlement un projet d'arrêté fédéral accompagné d'un message (c'est-à-dire jusqu'au 19 décembre 2015). Le Conseil fédéral a toutefois décidé de faire un contre-projet indirect, ce qui aura pour effet de prolonger le délai imparti de six mois en vertu de l'art. 97, al. 2, LParl. Le délai pour la soumission du message sera ainsi de 18 mois à compter du dépôt de l'initiative, et courra de ce fait jusqu'au

³⁸ FF 2012 349

³⁹ FF 2012 6667

19 juin 2016. Le délai prévu pour la décision de l'Assemblée fédérale est de 30 mois (art. 100 LParl), et courra par conséquent jusqu'au 19 juin 2017. Conformément à l'art. 105, al. 1, LParl, il peut être prolongé d'un an en cas de contre-projet direct ou de contre-projet indirect.

3.6 Aspects juridiques

3.6.1 Constitutionnalité et compatibilité avec les obligations internationales

Les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ont été la plupart du temps ordonnés par les autorités tutélaires et les services sociaux cantonaux chargés d'appliquer les dispositions cantonales en matière d'assistance publique ou les dispositions fédérales en matière de protection de l'enfant ou de tutelle. La loi présente donc un lien étroit avec le droit civil. Etant donné que la législation dans ce domaine relève de la compétence de la Confédération (art. 122, al. 1, Cst.), cette dernière est habilitée à édicter des normes légales sur les mesures de coercition et les placements extrafamiliaux pratiqués à l'époque. Le fait que la plupart des décisions aient été prises et exécutées par des autorités cantonales ou communales n'y change rien. On s'était d'ailleurs déjà fondé sur la compétence de la Confédération en matière de droit civil pour édicter la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative⁴⁰ et, de manière analogue, sur la compétence de la Confédération en matière de droit pénal (art. 123 Cst.) pour réhabiliter les personnes qui, à l'époque du nazisme, avaient aidé des victimes des persécutions à fuir (loi fédérale du 20 juin 2003⁴¹) et les volontaires de la guerre civile espagnole (loi fédérale du 20 mars 2009⁴²). L'art. 124 Cst. (aide aux victimes) est une autre base constitutionnelle applicable; les conseils et l'aide immédiate, ainsi que l'aide à plus long terme que fourniront les centres de consultation trouvent leur fondement dans l'art. 2, let. a et b, LAVI.

L'action de la Confédération peut également se fonder sur une compétence inhérente, justifiée par l'existence même et le caractère intrinsèque de l'Etat. On admet une telle compétence quand le règlement d'une matière incombe de par sa nature au pouvoir fédéral. On parle dans ce cas de compétence justifiée par la structure fédérative de l'Etat. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le Conseil fédéral s'est appuyé sur cette compétence inhérente notamment pour son projet de Fondation Suisse solidaire⁴³. L'invocation de pouvoirs inhérents doit se faire avec retenue, notamment lorsque l'autonomie des cantons en matière d'organisation entre en jeu. En général, on invoque une telle compétence inhérente de la Confédération dans une loi en inscrivant dans son préambule un renvoi vers l'art. 173, al. 2, Cst. On notera également dans cette optique que l'on défendait déjà par le passé la thèse de l'existence, dans certaines circonstances exceptionnelles, d'une compétence

⁴⁰ FF **2013** 7749 7762

⁴¹ RS **371**

⁴² RS **321.1**

⁴³ FF **2000** 3803

inhérente de la Confédération, au sens d'un *officium nobile*⁴⁴. La réparation des torts infligés avant 1981 dans le cadre de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux peut à ce titre être considérée comme un *officium nobile* incombant à la Confédération.

Il ne se pose aucun problème en ce qui concerne le respect des obligations internationales et des droits fondamentaux.

3.6.2 Forme de l'acte à adopter et délégation de compétences législatives

Le présent projet définit des dispositions importantes fixant des règles de droit. Ces dispositions concernent les droits et les obligations des personnes, les tâches et les compétences de l'autorité et les obligations des cantons lors de la mise en œuvre et de l'exécution du droit fédéral. De telles dispositions doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale (art. 164, al. 1, Cst.).

L'art. 19 prévoit que le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution. Il doit en particulier fixer le montant de la contribution de solidarité et des éventuelles tranches. Il sera également habilité à fixer les détails de la procédure de demande d'une contribution de solidarité et du financement d'autres mesures.

Le financement des contributions de solidarité sera assuré par le biais d'un crédit-cadre d'un montant maximal de 300 millions de francs, défini par un arrêté fédéral simple et donc non sujet au référendum (cf. projet 3).

3.6.3 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, Cst., le crédit-cadre devra être adopté par la majorité des membres de chaque conseil, car il entraîne de nouvelles dépenses uniques de plus de deux millions de francs.

⁴⁴ cf. JAAC 1979, cahier 43/IV, n° 98

**« (...) la force de la
communauté se
mesure au bien-être
du plus faible de
ses membres (...) »***

Contenu

Introduction générale

—2

Réhabilitation

des victimes de MCEFA

*au travers de prestations
financières supplémentaires*

—14

*par un soutien aux actions
citoyennes*

—24

*par un accès facilité aux savoirs
et à la culture*

—32

*par la production de savoirs et
leur diffusion*

—40

**Projet d'une Maison
de l'autre Suisse**

—52

**Conclusion: les droits
fondamentaux, une question
qui reste ouverte?**

—60

**« (...) la force de la
communauté se
mesure au bien-être
du plus faible de
ses membres (...) »***

*Recommandations de la
Commission indépendante
d'experts (CIE) Internements
administratifs*

Introduction générale

1

En Suisse, jusqu'en 1981, des dizaines de milliers de personnes ont été placées dans des établissements fermés alors qu'elles n'avaient commis aucun délit. Elles étaient le plus souvent internées sur décision administrative, sans bénéficier des protections propres à une procédure judiciaire, en raison de comportements ou de modes de vie jugés déviants des normes dominantes en matière de travail, de famille ou de sexualité. Ces personnes ont été mises à l'écart de la société dans des maisons d'éducation, des colonies agricoles, des pénitenciers ou des hôpitaux psychiatriques. Elles y ont fréquemment été soumises à l'exploitation, aux violences physiques et psychiques, et aux abus sexuels. Sous prétexte de protéger la morale et l'ordre publics comme de réguler les coûts de l'assistance, des individus – pauvres, vulnérables, rebelles ou marginaux – ont été privés de liberté pour de longues périodes, au mépris des droits fondamentaux, et réduits à des conditions de vie indignes.

*La Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) du 30 septembre 2016 «vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes [de ces] mesures» (art. 1 al. 1). Cette loi, remplaçant la Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative du 21 mars 2014, constitue une concrétisation légale d'un combat de plusieurs décennies mené par des personnes qui ont subi des placements durant leur enfance ou des internements dans leur jeunesse ainsi qu'à l'âge adulte. En sus de la reconnaissance *ex lege* des injustices commises, elle accorde aux personnes reconnues en tant que victimes, sur demande et dans un délai de douze mois, une «contribution de solidarité» de 25 000 francs (art. 4–9 LMCFA). Elle organise par ailleurs la conservation et l'utilisation des dossiers relatifs aux mesures de coercition à des fins d'assistance (MCFA) et aux placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, comme elle garantit aux personnes concernées par ces dossiers leur accès gratuit et faci-*

lité (art. 10–13). Elle stipule également la promotion de «projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées» (art. 17). Enfin, elle ordonne l'étude scientifique complète des mesures incriminées et confie à une commission indépendante la tâche de mener «une étude scientifique sur les placements administratifs [qui tiennent] compte des autres mesures de coercition à des fins d'assistance et des autres placements extrafamiliaux» (art. 15).

La Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs a donc reçu, de la part du Conseil fédéral, le mandat d'effectuer des travaux de recherche dont les conclusions, «une fois portées à la connaissance du public, [doivent contribuer] à faire comprendre pourquoi et comment les mesures ont été ordonnées et mises en œuvre, et quelles conséquences elles ont eues sur les personnes touchées et leur entourage». ¹ À cet effet, la CIE a étudié dans le détail les processus de légitimation et de délégitimation de l'internement administratif, les pratiques des autorités en la matière, les modalités et les conditions de détention, ainsi que les biographies et les parcours de vie des personnes soumises à ces mesures de privation de liberté. Elle a également évalué, au niveau national, l'ampleur de ce phénomène coercitif et établi une vue d'ensemble du large éventail de dispositions légales qui le gouvernait, du milieu du XIX^e siècle à 1981. ² Les résultats des travaux de la CIE sur la question de l'internement administratif sont dorénavant rendus publics et constituent, de l'avis du Conseil fédéral dans son message aux chambres, «l'un des piliers du traitement de cette problématique» dans le cadre de la politique de «reconnaissance» et de «réparation» consacrée par la LMCFA. ³

Le contexte particulier dans lequel a travaillé la CIE la situe à l'interface entre science, politique et société. Elle est partie prenante d'une «politique de la mémoire» qui implique «la réappropriation du passé historique par une mémoire instruite par l'histoire, et souvent blessée par elle». ⁴ Dans ce cadre, il est

1 Message du 4 décembre 2015 concernant l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» et son contre-projet indirect (*Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981*), 15.082, 119, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017.

2 Pour la liste complète des publications de la CIE, voir p. 11.

3 Message du 4 décembre 2015 concernant l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» et son contre-projet indirect (*Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981*), 15.082, 119, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017. L'étude scientifique de la CIE est prolongée par le Programme national de recherche «Assistance et coercition – passé, présent et avenir» (PNR 76).

4 RICÉUR Paul, «Mémoire, histoire, oubli», *Esprit*, 3, 2006, 20.

5 Voir par exemple: SIMON Jean-Charles, Motion, «L'histoire vraie des orphelins suisses», 99.3297, 17. 6. 1999, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=19993297, consulté le 28. 2. 2019; von FELTEN Margrith, Initiative parlementaire, «Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes», 99.451, 5. 10. 1999, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=19990451, consulté le 18. 3. 2019; FEHR Jacqueline, Interpellation, «Mineurs placés en établissement d'éducation. Réparation du tort moral», 09.3440, 30. 4. 2009, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20093440, consulté le 12. 2. 2018.

6 RECHSTEINER Paul, Initiative parlementaire, «Réhabilitation des personnes placées par décision administrative», 11.431, 13. 4. 2011, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20110431, consulté le 11. 3. 2018.

attendu de l'étude scientifique du passé qu'elle permette une «reconnaissance» politique et sociale de faits historiques jusqu'ici largement ignorés, qu'elle contribue à réaffirmer la cohésion nationale et à favoriser de meilleures pratiques dans l'avenir. C'est d'ailleurs à cette fin que la LMCFA prévoit que la diffusion des résultats vers un large public soit encouragée par «l'autorité compétente» sous des formes diverses telles que productions médiatiques, expositions, exposés (art. 15, al. 5a) et matériel pédagogique (art. 15, al. 5b). Il s'agit en particulier de favoriser «la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux» (art. 15, al. 5c).

Dès lors se pose la question de la «réparation de l'injustice faite aux victimes», une fois les événements passés reconnus officiellement, scientifiquement et publiquement. Il est utile de rappeler que la LMCFA est le résultat d'un long processus politique initié sous l'impulsion de personnes victimes de ces mesures et de leurs allié·e·s (des politicien·ne·s mais également des chercheur·e·s et des acteurs et actrices des milieux institutionnels, associatifs et culturels). Après plusieurs tentatives infructueuses de convaincre le Parlement fédéral de se saisir de cette question, ⁵ celui-ci adopte l'initiative parlementaire déposée en avril 2011 par le conseiller national Paul Rechsteiner qui demande l'édiction d'«une loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative». ⁶ Cette initiative parlementaire fait suite aux excuses officielles adressées aux personnes soumises à de telles mesures dans leur jeunesse par la Conseillère fédérale Eveline Widmer Schlumpf, alors en charge du Département fédéral de justice et police (DFJP), et par des représentant·e·s des cantons, lors d'une cérémonie commémorative à la prison d'Hindelbank (BE), le 10 septembre 2010. À la suite d'une nouvelle cérémonie commémorative, le 11 avril 2013, qui réunit au *Kulturcasino* de Berne quelque

700 personnes victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance – internements administratifs mais aussi placements forcés d'enfants, adoptions forcées, stérilisations sans consentement, etc. –, une Table ronde est mise sur pied sous l'égide du DFJP, dorénavant dirigé par la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Elle regroupe des représentant·e·s des personnes affectées par ces mesures, des autorités (fédérales, cantonales et communales), des Églises, de l'Union suisse des paysans, des institutions d'éducation et des milieux scientifiques, avec pour mission de «faire la lumière sur les souffrances et les injustices subies par les victimes».⁷

Cette instance multipartite doit, plus précisément, constituer un espace d'échanges et une force de propositions dont le but est de «permettre aux autorités, institutions et organisations concernées de pouvoir assumer leurs responsabilités à l'égard des victimes».⁸ À cet effet, elle a plébiscité notamment la mise en place d'une vaste étude sur les MCFA et formulé nombre de recommandations visant à la reconnaissance de l'injustice subie et à l'octroi de prestations financières aux personnes concernées par ces mesures. Ces prestations financières, selon son rapport publié en juillet 2014, «doivent permettre d'atténuer et autant que possible compenser les effets des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux dont les victimes souffrent encore aujourd'hui».⁹ Quelques mois auparavant, elle avait initié en collaboration avec la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Chaîne du Bonheur, un «fonds d'aide immédiate», alimenté sur base volontaire, par les cantons, les communes, diverses institutions et organisations, comme par des donateurs et donatrices privé·e·s. Ce fonds a permis le versement de prestations uniques de quelques milliers de francs aux «personnes atteintes dans leur intégrité du fait de mesures de coercition à des fins d'assistance ordonnées avant 1981, qui se trouvent aujourd'hui dans une situation financière précaire et qui ont besoin d'un

7 «Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981. Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux», Berne: DFJP, 2014, 8, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_fr.pdf, consulté le 24. 7. 2016.

8 «La Table ronde a commencé ses travaux», communiqué de presse, DFJP, 13. 6. 2013, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/2013-06-13_mm_table_ronde.html, consulté le 8. 3. 2019.

9 «Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981. Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux», Berne: DFJP, 2014, 33, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_fr.pdf, consulté le 24. 7. 2016.

10 «Le fonds d'aide immédiate est réalité», communiqué de presse, DFJP, 15. 4. 2014, www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2014/2014-04-15.html, consulté le 4. 2. 2019.

11 Initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)», Chancellerie fédérale, www.bk.admin.ch/bk/fr/pore/vi/vis448t.html, consulté le 18. 3. 2019. Quant à elles, les associations de personnes concernées par les MCFA, dans un projet de plan financier relatif au coût des mesures de «réparation» et d'indemnisation adressé à la Table ronde en juin 2013, demandaient à titre d'indemnisation le versement d'un montant de 120 000 francs par personne sous forme de rente, «Anträge an den Runden Tisch für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen Schweiz zur Abfassung entsprechender Empfehlungen betreffend Umsetzung eines Finanzplans für die Kosten von Aufarbeitung und Entschädigung», *Kinderheime in der Schweiz. Historische Aufarbeitung*, www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/antraege_finanzplan_runder_tisch_10_juni_2013.pdf, consulté le 11. 3. 2019.

12 Message du 4 décembre 2015 concernant l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» et son contre-projet indirect (*Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981*), 15.082, 103, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017.

13 «Rien n'a plus de prix que la dignité humaine», discours de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, Berne, 11. 4. 2013, DFJP, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30274.pdf, consulté le 4. 2. 2019.

soutien ponctuel».¹⁰ Il a constitué une «solution transitoire» dans l'attente d'une base légale qui fonde l'octroi d'une prestation financière dans le cadre d'une politique globale de «réparation». C'est précisément dans le but de disposer d'une telle base légale que l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» est lancée le 1er avril 2014 et déposée à la Chancellerie fédérale le 19 décembre de la même année. Cette initiative, très bien accueillie par la population suisse et soutenue par des politicien·ne·s de nombreux partis, comme par des personnalités des milieux scientifiques, culturels et ecclésiastiques, exige notamment la création d'un fonds doté de 500 millions de francs, devant permettre le versement de «réparations financières».¹¹ La LMCFCA adoptée par le Parlement fédéral le 30 septembre 2016 constitue le contre-projet indirect à cette initiative populaire. Elle règle, comme évoqué précédemment, le versement d'une «contribution de solidarité» aux personnes victimes de MCFA – dont le montant global ne peut dépasser 300 millions de francs – «au titre de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice qui leur a été faite» (art. 4, al. 1). Le Conseil fédéral faisait toutefois remarquer dans son message aux chambres qu'un montant de 25 000 francs «ne permet pas de réparer l'injustice subie. Il ne s'agit pas non plus d'une indemnisation ni d'une réparation du tort moral au sens propre. Mais il s'agit d'un signe tangible de reconnaissance de l'injustice et l'expression de la solidarité de la société».¹²

Selon l'intitulé du discours de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, prononcé lors de la cérémonie de commémoration d'avril 2013, «rien n'a plus de prix que la dignité humaine».¹³ Force est pourtant de constater que les prestations financières versées jusqu'ici n'assurent pas à la plupart des personnes victimes de MCFA d'accéder enfin à une existence digne pour le restant de leurs jours. Un représentant des per-

sonnes concernées par ces mesures exposait lors de la 12e séance de la Table ronde que «pour mener une existence digne d'être vécue», il lui faudrait un lieu dans lequel se sentir chez lui, un travail adapté à ses compétences, un revenu qui le sorte des soucis financiers constants, pouvoir être mobile – «j'ai été captif bien assez longtemps», dit-il –, ne pas être soumis continuellement aux autorités et enfin pouvoir se permettre, peut-être, «un petit voyage tous les un ou deux ans». Il conclut par l'interrogation fondamentale: «[ces] exigences sont-elles si différentes de celles d'une autre personne?».¹⁴

De l'avis des personnes victimes de MCFA interviewées dans le cadre des recherches de la CIE, la perte due à l'injustice subie est incommensurable et donc irréparable. L'enjeu est bien plus de viser la réhabilitation de personnes qui ont été exclues de la société, stigmatisées et réduites au silence par un système organisé de coercition. Autrement dit, il importe, à partir de la reconnaissance des faits passés et de leurs conséquences souvent désastreuses sur le long terme, de rendre digne, dans le présent et pour le futur, la vie de ces personnes. La notion de «dignité humaine» est aux fondements de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, héritage moral et juridique de la Seconde Guerre mondiale. Le but poursuivi était de «s'opposer à la pratique institutionnalisée de déclarer certaines catégories d'humains comme étant des «sous-hommes»; s'opposer à la pratique institutionnalisée de disposer de ces «sous-hommes» comme s'ils n'étaient qu'une vulgaire marchandise, de les rabaisser et de les humilier systématiquement, de les laisser mourir de faim et de les assassiner sans que cela n'ait la plus petite conséquence».¹⁵ C'est justement parce qu'elles dérogeaient aux droits de l'homme que les bases légales cantonales qui gouvernaient les placements administratifs ont été abrogées en 1981 et remplacées par les dispositions du Code civil suisse régulant «la privation de liberté à des fins d'assistance» (art. 397 ancien CCS). Les travaux de la CIE ont confirmé le fait que les bases légales canto-

¹⁴ Procès-verbal de la 12e séance de la Table ronde, *Délégué aux mesures de coercition à des fins d'assistance*, www.fuersorgungswangsmassnahmen.ch/fr/table_ronde.html, consulté le 5. 3. 2019.

¹⁵ SUTTER Alex, «La dignité humaine est-elle un vain mot en Suisse?», *humanrights.ch*, 11. 7. 2017, www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/analyses/dignite-humaine, consulté le 28. 2. 2019.

nales d'internement administratif bafouaient le droit à la liberté personnelle et manquaient au principe de légalité des délits et des peines, soumettant à l'arbitraire les individus qu'elles ciblaient. Mais plus encore, ils ont montré que ces bases légales instituaient une discrimination entre les citoyen-ne-s, excluant du droit commun des hommes et des femmes considéré-e-s en marge de la société et jugé-e-s «indignes» des droits fondamentaux.

La CIE, à partir de la position particulière qui lui a été attribuée par la LMCF, et sur la base des résultats obtenus à l'issue de quatre ans de recherche, assume la responsabilité de formuler des recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Bien qu'elle se soit principalement penchée sur la question de l'internement administratif, ses recommandations concernent toutes les personnes victimes de MCFA. L'expérience acquise auprès de ces personnes au cours de journées d'échanges comme au travers d'interactions individuelles a montré le peu de pertinence d'établir des distinctions à cet effet: les différentes mesures coercitives se sont souvent succédé au cours de la vie des personnes concernées et leurs spécificités n'étaient pas toujours perçues par elles. Dans la continuité des rapports de proximité établis avec les personnes victimes de MCFA, la CIE a jugé utile de les inclure dans le processus d'élaboration des recommandations et a composé un groupe de consultation qui s'est réuni à trois reprises.¹⁶

Le Conseil fédéral a confié à la CIE le mandat d'établir des faits historiques, d'apporter les éléments nécessaires à leur compréhension et d'évaluer leurs effets sur les personnes affectées et leurs proches, le tout de manière indépendante. Il s'agit maintenant d'en prendre la mesure. Autrement dit, l'histoire de l'internement administratif produite par la CIE doit être rendue au présent au travers d'actions politiques concrètes – nécessitant pour certaines de nouvelles dispositions légales –, prolongeant les initiatives déjà effectives. Les recommandations de la CIE (point 2) s'inscrivent dans une

¹⁶ La CIE remercie chaleureusement pour leur participation et leur travail Nicole Aeby, Robert Blaser, Daniel Cevey, Kurt Gaggeler, Andreas Jost, Gabriela Merlini Pereira et Marianne Steiner. La conception et la rédaction des présentes recommandations ont été effectuées par Christel Gumy en étroite collaboration avec la CIE Internements administratifs.

tentative de réduire les fractures (humaines, sociales et politiques) mises en évidence par cette histoire et de favoriser des productions de savoirs et des réflexions futures autour des mesures actuelles de protection de l'adulte et de l'enfant, mais aussi plus généralement autour de la pauvreté, de l'exclusion et de la marginalité. C'est à cette fin que la CIE propose également un projet (point 3) qui vise à concrétiser sous un même toit, dans une *Maison de l'autre Suisse*, la majeure partie de ses recommandations.

2 (p. 4) AMMANN Ruth, HUONKER Thomas (éds.), SCHMID Jos (photographies), *Visages de l'internement administratif. Portraits de personnes concernées*, vol. 1; MÉTRAUX Joséphine, BISCHOFBERGER Sofia, MEIER Luzian, *Les questions du passé sont des questions du présent. Aperçus des internements administratifs*, vol. 2; GUMY Christel, KNECHT Sybille, MAUGÉ Ludovic, DISSLER Noemi, GÖNITZER Nicole, *Des lois d'exception? Légitimation et délégitimation de l'internement administratif*, vol. 3; PRAZ Anne-Françoise, ODIER Lorraine, HUONKER Thomas, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «...Je vous fais une lettre». Retrouver dans les archives la parole et le vécu des personnes internées, vol. 4; AMMANN Ruth, SCHWENDENER Alfred, «Zwangslagenleben». Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen, vol. 5; GUGGISBERG Ernst, DAL MOLIN Marco, *Zehntausende Menschen. Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft*, vol. 6.; BÜHLER Rahel, GALLE Sara, GROSSMANN Flavia, LAVOYER Matthieu, MÜLLI Michael, NEUHAUS Emmanuel, RAMSAUER Nadja, *Ordre, Morale et contrainte. Internements administratifs et pratiques des autorités*, vol. 7; SEGLIAS Loretta, HEINIGER Kevin, BIGNASCA Vanessa, HÄSLER KRISTMANN Mirjam, HEINIGER Alix, MORAT Deborah, DISSLER Noemi, *Un quotidien sous contrainte. L'imposition de la «rééducation» entre l'internement et la libération*, vol. 8; HUONKER Thomas, ODIER Lorraine, PRAZ Anne-Françoise, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «Beschwert man sich, so wird man ins Loch geworfen. Histoire de l'internement administratif: sources», vol. 9; COMMISSION INDÉPENDENTE D'EXPERTS (CIE) INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS (éd.), *La mécanique de l'arbitraire. Internements administratifs en Suisse 1930-1981. Rapport final*, vol. 10; GÖNITZER Nicole, Les bases légales de l'internement administratif, CIE, édition de lois en ligne, www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/gesetzesedition, consulté le 21. 3. 2019.



Recommandations

2

Réhabilitation des victimes de MCFA au travers de prestations financières supplémentaires

2.1

De nombreuses personnes victimes de MCFA vivent aujourd'hui en situation de grande précarité, autant financière, sociale, physique que psychique. Les travaux de la CIE ont confirmé le fait que ces situations sont les conséquences directes de parcours de vie marqués par les placements et les internements administratifs. Les processus d'exclusion, de marginalisation et de stigmatisation (re)produits par les mesures auxquelles ces personnes ont été soumises, cumulés aux conditions de vie désastreuses dans les établissements de détention – nourriture déficiente, hygiène rudimentaire, travail harassant, abus et violence, carence de formation, etc. – ont gravement préterité les chances d'intégration sociale et professionnelle et souvent initié des troubles physiques et psychiques à vie. Concrètement, une part importante des personnes victimes de MCFA doivent avoir recours à l'aide sociale et/ou bénéficier d'une rente AVS insuffisante, les mesures coercitives ayant impacté autant le temps de travail soumis à cotisation que l'accès à des emplois stables et disposant de protections sociales suffisantes. Elles sont également confrontées à des frais médicaux et dentaires qui grèvent lourdement leur budget, leur état de santé portant les séquelles des placements ou des internements. Enfin, certaines de ces personnes sont confinées chez elle, isolées, ne pouvant assumer les coûts relatifs à la mobilité indispensable à toute intégration sociale, alors même qu'elles ont passé une partie de leur vie enfermées en raison de l'injustice commise à leur égard. Ces éléments ont notamment empêché nombre d'entre elles d'entreprendre dans le temps imparti (un an) les démarches, exigeantes autant au niveau individuel qu'administratif mais incontournables pour prétendre à la «contribution de solidarité» prévue par la LMCFA.¹⁷

Au regard des préjudices qui ont été causés aux personnes soumises à des MCFA, dont les conséquences se rappellent encore chaque jour à elles et pour lesquels les autorités portent une responsabilité certaine, la CIE recommande des prestations financières supplémentaires qui visent à améliorer leur

¹⁷ «Derniers acquis de la recherche scientifique au sujet du nombre de demandes de contributions de solidarité présentées par des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance», communiqué de presse, CIE Internements administratifs, 11. 1. 2018, www.uek-administrative-versorgungen.ch/recherche/contributions-de-solidarite?filter=0, consulté le 28. 3. 2019.

_____ L'octroi d'un abonnement général CFF à vie.

qualité de vie, sur le long terme, en complément aux contributions d'urgence et de solidarité ponctuelles qui ont été versées jusqu'ici. La CIE reprend également à son compte, convaincue de leur pertinence au vu de ce qui précède, des propositions formulées dans le cadre du Forum des victimes, établi en marge de la Table ronde, ainsi qu'au sein des associations de personnes concernées, mais qui n'ont pas été concrétisées dans le cadre de la LMCFa du 30 septembre 2016:

_____ La généralisation à tous les cantons de la pratique de la remise d'impôt en faveur des victimes de MCFA lorsque celles-ci ont accumulé des dettes d'impôt en raison de leur situation précaire.

_____ La création d'un fonds d'aide consacré à la prise en charge de frais médicaux, psychothérapeutiques et dentaires qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie de base ou soumis à la franchise.

_____ Donner aux victimes de MCFA le droit à une rente spéciale à vie, indépendante des prestations de l'aide sociale ou des prestations complémentaires.

_____ L'abrogation de tout délai pour s'annoncer comme victime de MCFA et prétendre à la contribution de solidarité.



Réhabilitation des victimes de MCFA par un soutien aux actions citoyennes

2.2

Une grande partie des personnes victimes de MCFA vivent aujourd'hui dans l'isolement et souffrent d'exclusion. Autrement dit, ces personnes font l'expérience d'un déficit de citoyenneté face aux obstacles qu'elles rencontrent pour participer à la vie associative et politique, pour s'organiser, débattre et pour faire entendre leurs voix. Les travaux de la CIE montrent que cet état de fait est le résultat d'un processus qui a pris place au cours de leur vie, traversant parfois les générations, et dans lequel les mesures de placement ou d'internement sont des figures paradigmatiques. Les bases légales qui sous-tendaient ces mesures fondaient une hiérarchisation entre les individus, déniaient les pleins droits de citoyen·ne·s à celles et ceux jugé·e·s déviant·e·s des normes sociales dominantes en matière de travail, de famille, de parentalité ou de sexualité et accusé·e·s de troubler l'ordre et/ou la morale publics. Fondées sur le déni de leur droit à la liberté personnelle et laissant une large place à l'arbitraire, les procédures d'application de ces bases légales laissaient les personnes concernées par ces mesures largement sans défense face aux autorités et consacraient comme elles produisaient leur marginalisation et leur désaffiliation sociales. De plus, les personnes victimes de MCFA qui ont passé la majeure partie de leur enfance puis de leur jeunesse dans des institutions, soumises à une discipline rigoureuse et à un mode de vie routinier préétabli par des règlements stricts, n'ont pas disposé de l'apprentissage des éléments de base permettant la participation citoyenne dans une société démocratique. Elles n'étaient libres ni de leurs pensées ni de leurs actions, encore moins de se projeter dans l'avenir selon des réalisations autodéterminées ou concertées. Bien que vivant au sein d'une population de pair·e·s, elles étaient parfois également soumises à des stratégies visant à les isoler au travers d'une organisation disciplinaire institutionnelle.

Considérant que les apprentissages et les conditions permettant la participation citoyenne sont des droits dont les personnes victimes de MCFA ont trop souvent été privées et que

ces dernières sont aujourd'hui prétéritées dans la possibilité de prendre pleinement part aux débats publics et aux mobilisations politiques qui les concernent, la CIE recommande la mise en place d'espaces et d'outils visant à pallier, en partie du moins, ce manque initial:

_____ Le soutien financier étatique de l'action citoyenne des personnes victimes de MCFA afin que celles-ci puissent accéder autant à des ressources matérielles (bureaux, ordinateurs, imprimantes, etc.) qu'humaines (expertises et conseils).

_____ La mise en place d'un nouvel espace d'échange et de négociation politique qui réunirait une majorité de personnes victimes de MCFA et une minorité d'intervenant·e·s dont l'expertise est jugée pertinente pour les questions à traiter.

_____ La mise en place de soutiens financiers complets pour des projets individuels ou collectifs élaborés par des victimes de MCFA.

Il convient à ce titre de délier l'art. 17b de la LMCEA du 30 septembre 2016 prévoyant de «promouvoir les projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées» de la Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1) qui soumet l'aide financière à des conditions trop restrictives dans ce cas particulier.

_____ La création de postes de «pair·e·s praticien·ne·s» dans les services étatiques chargés des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte sur le modèle des initiatives déjà effectives dans le domaine de la santé mentale.

Par «pair-es praticien-ne-s» nous désignons des personnes qui ont fait l'expérience de ce type de mesures dans le passé et qui dorénavant, après une formation spécialisée, sont en position de fonctionner comme traducteur·trice/ médiateur·trice entre des personnes aux prises avec des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte et les représentant·e-s des autorités chargées de les prononcer et de les appliquer.

Réhabilitation des victimes de MCFA par un accès facilité aux savoirs et à la culture

2.3

Nombre de personnes victimes de MCFA souffrent d'avoir été, et d'être souvent encore, privées d'un accès à la formation, à l'information et à la culture. Ce déficit participe bien sûr d'un cercle vicieux où précarité économique, désaffiliation sociale et défaut de citoyenneté s'engendrent mutuellement. Les recherches de la CIE ont établi que l'internement administratif constituait, selon les discours des autorités, le volet coercitif et de dernier recours dans la prise en charge de problèmes socio-politiques tels que la pauvreté, l'alcoolisme ou la jeunesse «en danger». Cette mesure privative de liberté devait œuvrer à la «rééducation» et au «relèvement moral» d'individus postulés «déviant» et «asociaux» afin de les rendre «utiles» à la société. Dans la pratique, ces mesures ont principalement servi à mettre à l'écart, à moindre coût, des populations particulièrement vulnérables, ne bénéficiant ni des protections de base associées à un emploi stable, ni d'une insertion familiale et communautaire solide; elles ont servi à condamner des origines sociales et des modes de vie réprouvés qui figuraient la mise en péril de l'ordre établi. Les établissements d'internement – maison d'éducation, colonie agricole, prison, etc. – privilégiaient des régimes répressifs, où le travail forcé était généralement la règle, au détriment des aspects éducatifs ou curatifs. Dans les établissements pour adolescent·e·s, les possibilités de formations professionnelles étaient rudimentaires pour les jeunes hommes, voués à devenir des bras dociles aux tâches subalternes, alors qu'elles étaient quasi inexistantes pour les jeunes filles dont le destin était imaginé uniquement maternel et domestique.

De fait, les personnes victimes de MCFA ont été privées du droit à l'éducation. Ce droit est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de la Charte internationale des droits de l'homme, conclu à New York en décembre 1966 et ratifié par la Suisse en décembre 1991. Selon ce texte, l'éducation «doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité [...]. [Elle] doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile

dans une société libre» (art. 13 al. 1).¹⁸ Constatant que les effets de cette privation se font encore sentir aujourd'hui sur les personnes victimes de MCFA, affectant leur capacité économique, leur intégration sociale, leur positionnement en tant que sujet politique, ou encore leur développement individuel, la CIE recommande des initiatives qui participent à rétablir enfin ces personnes dans ce droit:

**_____ L'accès gratuit
à des formations librement
choisies selon les intérêts
et les besoins des personnes
victimes de MCFA, sans
considération de leur âge
ou d'une éventuelle intégra-
tion professionnelle.**

*Ces formations concernent autant
des apprentissages de base que spécifiques,
scientifiques comme artistiques.*

¹⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, RS 0.103.1, Confédération Suisse, www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660259/index.html, consulté le 21. 9. 2018.

_____ L'accès gratuit aux musées et à l'offre culturelle et sportive publique.

_____ La mise en place d'un système efficace et facilement accessible de transmission de l'information aux personnes victimes de MCFA (par exemple permanences et/ou ligne téléphonique).

Par information, nous comprenons tout renseignement utile à ces personnes, c'est-à-dire aussi bien à propos des droits sociaux auxquels elles peuvent prétendre, de la manière d'y accéder que des résultats des recherches scientifiques les concernant.



Réhabilitation des victimes de MCFA par la production de savoirs et leur diffusion

2.4

Les mobilisations récentes autour de la question des MCFA ont donné lieu, ces dernières années, à divers travaux de recherche. Plusieurs cantons et quelques institutions ont ordonné des rapports; des mémoires de master universitaires ainsi que des thèses de doctorat ont été consacrés à ce sujet. La CIE a été mandatée par la Confédération dans le cadre de la LMCFA pour mener «une étude scientifique sur les placements administratifs». Cette loi qui «vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes» établit que «[l]e Conseil fédéral veille à ce que les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 fassent l'objet d'une étude scientifique complète» (art. 15 al. 1). C'est dans ce but que les travaux de la CIE ont été complétés par le Programme national de recherche «Assistance et coercition – passé, présent et avenir» (PNR 76). Ce programme dirigé par le Fonds national suisse pour la recherche scientifique finance une vingtaine de projets académiques des universités et des hautes écoles suisses. L'effort de production de connaissances est conséquent mais face à l'ampleur et à la complexité du phénomène, des lacunes persistent pour permettre sa compréhension, à la fois globale et approfondie, et pour tirer les enseignements indispensables à la réhabilitation des victimes de MCFA comme à l'analyse critique des pratiques actuelles en la matière. Si l'histoire des mesures de coercition à des fins d'assistance n'a pas encore été documentée pour toute la Suisse et que certains aspects méritent des développements (notamment la question des abus sexuels commis dans les institutions fermées, celle du travail forcé, de la responsabilité des entreprises privées ou de l'insertion de ces mesures dans l'histoire de politiques sanitaires et sociales plus large, y compris internationale), c'est principalement la mobilisation de l'expertise des personnes concernées par ces mesures qui fait défaut. La LMCFA stipule que la diffusion des résultats des études scientifiques doit favoriser «la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de

coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux» (art. 15 al. 5c). Le but visé par cette disposition est que la connaissance des actes passés doit empêcher leur reproduction dans le présent. Or, les travaux de la CIE montrent que les discours des autorités se situent, au cours du temps, dans une rhétorique permanente de progrès par rapport aux pratiques antérieures. La remise en cause des cadres normatifs, sociaux comme juridiques, qui ont présidé aux mesures de coercition à des fins d'assistance et celle des valeurs qui y sont associées semble indispensable afin qu'une rupture de pratiques et de pensées puisse émerger.

C'est pourquoi la CIE recommande des initiatives de production de savoirs sur les MCFA et leur diffusion à un large public, qui favorise une approche réflexive et critique des pratiques actuelles. Il s'agit notamment d'opérer un déplacement de point de vue par la mise en place de recherches participatives comme par l'établissement de savoirs «minoritaires», émanant des personnes concernées elles-mêmes, des contre-enquêtes face à l'expertise majoritaire produite par l'académie. L'ambition doit également être de donner l'opportunité aux personnes victimes de MCFA de se réapproprier leur histoire par l'établissement de discours rectificateurs par rapport à ceux véhiculés par les dossiers administratifs qui ont fait autorité sur leur vie jusqu'ici.

_____ Promouvoir des recherches scientifiques concernant les mesures de coercition à des fins d'assistance sur les aspects et/ou les régions pas encore étudiés selon des modalités participatives avec les personnes victimes de MCFA.

C'est-à-dire selon des modalités qui accordent aux personnes victimes de MCFA une expertise basée sur l'expérience reconnue au même titre que l'expertise scientifique et valorisée autant au niveau de la production de savoir que de sa rémunération.

_____ Promouvoir et soutenir financièrement des initiatives de personnes victimes de MCFA visant à produire des savoirs complémentaires aux savoirs académiques sur les mesures de coercition à des fins d'assistance.

_____ Initier une étude systématique des dispositions légales suisses afin d'identifier les individus ou groupes d'individus placés actuellement en situation de déficit de droit *a priori* dans l'arsenal légal helvétique.

_____ Initier une approche réflexive et critique des normes sociales véhiculées et prescrites par les mesures actuelles d'assistance ainsi que par les institutions et les professionnel·le·s chargé·e·s de leur application.

_____ Introduire une formation continue sur la problématique des mesures pénales, civiles et administratives visant à restreindre la liberté des personnes.

Ouverte à tou-te-s les acteurs et actrices impliqué-e-s dans l'application de ces mesures (par exemple dans les domaines juridiques, sociaux et de soins), elle vise notamment à faire mieux connaître les conséquences néfastes que l'application de certaines de ces mesures a pu avoir dans le passé.

**_____ Introduire dans
les programmes scolaires
l'enseignement de l'histoire
des MCFA comme faisant
partie intégrante de l'histoire
suisse.**

*La conception de cet enseignement est faite en
étroite collaboration avec des personnes victimes de MCFA.*



Projet d'une *Maison de l'autre Suisse*

3

Au cours du processus d'élaboration des recommandations de la CIE, un projet de lieu dédié aux personnes victimes de MCFA a émergé. Ce projet, imaginé sous la forme d'une *Maison de l'autre Suisse*, vise à concrétiser de manière pérenne, sous un même toit, la majeure partie des recommandations énoncées plus haut, en matière de soutien à l'action citoyenne comme d'accès aux savoirs, par la mise à disposition d'infrastructures et de ressources humaines. Mais plus encore, il doit offrir une visibilité et une légitimité publiques à l'histoire des MCFA comme aux personnes qui ont été affectées par elles. Le but est de puiser dans l'histoire comme dans l'expertise issue de l'expérience pour promouvoir des réflexions sociales et politiques, autant sur des thématiques générales telles que l'exclusion, la pauvreté et la marginalité qu'autour des mesures actuelles de «protection de l'adulte et de l'enfant». Autrement dit, la *Maison de l'autre Suisse*, comme son nom le suggère, doit permettre de thématiser les «faces cachées» de la Suisse et d'interroger le rapport à «l'autre», lorsque ce ou cette dernier·ère s'éloigne, contraint·e ou volontairement, des conditions et des modes de vie majoritairement promus à une époque donnée.

Organisation

La *Maison de l'autre Suisse* est organisée en plusieurs «départements». Ces derniers répondent à des besoins ou projets définis par les personnes victimes de MCFA et couvriront la majeure partie des recommandations énoncées. Par exemple, et sur la base des discussions menées lors des ateliers de travail sur les recommandations avec un groupe de personnes victimes de MCFA:

«Mémoire et histoire»

Ce département propose des expositions et d'autres événements autour de l'histoire des MCFA, initiés et conçus par les personnes concernées, œuvrant à sa diffusion à un large public. Il initie également la constitution d'archives, matérielles comme audiovisuelles, dédiées aux parcours de vie des personnes concernées par les MCFA, par exemple en partenariat avec les institutions archivistiques existantes.

«Action citoyenne»

Ce département met à disposition des personnes concernées une infrastructure et des expertises propres à permettre leur organisation et l'élaboration concertée et autodéterminée d'actions citoyennes. Il permet également de constituer une «commission» qui se fait le relais des revendications des personnes concernées et l'interlocutrice privilégiée des diverses instances politiques.

«Recherche»

Ce département promeut et encadre des initiatives de production de savoirs des personnes concernées par les MCFA. Il constitue également une interface entre les universités ou les hautes écoles et les personnes concernées pour la mise en place de recherches participatives en partenariat institutionnel.

«Formation et activités culturelles»

Ce département se charge de la mise en place de formations et d'activités culturelles plébiscitées par les personnes concernées par les MCFA. Il permet également, entre autres, aux personnes concernées d'acquérir ou de développer les compétences nécessaires aux activités et projets conduits dans les autres départements.

Mode de gouvernance

La *Maison de l'autre Suisse* est organisée selon un mode de gouvernance dont la forme reste à déterminer (par exemple association, fondation ou coopérative). Elle est dirigée par un collège indépendant constitué d'une large majorité de personnes concernées par des MCFA.

Financement

La Confédération met à disposition de la *Maison de l'autre Suisse* des locaux et lui octroie un financement qui permet sa création et pérennise son fonctionnement général. Ce financement nécessite une modification de la LMCFa. Certains projets spécifiques de départements menés avec des partenaires externes peuvent être financés de manière conjointe dans le cadre d'un partenariat à court ou à long terme.

Localisation

La *Maison de l'autre Suisse* est localisée à Berne en raison de la dimension nationale de la capitale, de sa proximité avec les institutions politiques et l'administration fédérale ainsi que de sa centralité géographique. Des ancrages régionaux supplémentaires peuvent être imaginés avec divers partenariats institutionnels locaux.



Conclusion: les droits fondamentaux, une question qui reste ouverte?

4

L'internement administratif a été légitimé par des normes légales qui, dès leur édicition, présentaient en elles-mêmes un grand potentiel d'injustice. Ces normes contrevenaient aussi à des principes élémentaires du droit et, partant, à certaines conditions essentielles de la justice. En outre, les autorités chargées de les appliquer n'ont pas respecté strictement les prescriptions légales ou constitutionnelles, violant, parfois de manière importante, les voies de droit prévues et les droits procéduraux des personnes concernées. Cette application du droit entachée de nombreux manquements et souvent empreinte d'arbitraire avait manifestement un caractère systématique. Elle était la conséquence d'une législation aux formulations ouvertes, fondée sur des notions de droit mal définies, qui accordait aux autorités un large pouvoir discrétionnaire et n'accordait guère de droits aux personnes concernées. Ces lois, dans la pratique, ont facilité l'instauration d'un climat du «tout est possible», dans lequel on s'accommodait de la violation des droits des personnes concernées. S'y est ajoutée une culture d'aveuglement volontaire qui a conduit à fermer les yeux face aux abus commis dans les établissements d'exécution, face aux actes de violence physique et sexuelle. Un système efficace de surveillance faisait presque entièrement défaut.

L'État de droit suisse a continué à se développer depuis 1981 et les garanties juridiques de la liberté personnelle ont été renforcées, notamment grâce aux instruments de protection du droit international. Il n'en reste pas moins que la protection des droits fondamentaux reste une lutte permanente et toujours actuelle, pour laquelle la conscientisation des responsables de l'État et de la société à propos de ces droits fondamentaux joue un rôle décisif.

Par sa diffusion, en particulier auprès des personnes impliquées dans l'application des mesures privatives de liberté et des autorités de surveillance, l'histoire de l'internement administratif produite par la CIE servira, nous l'espérons, à poursuivre une réflexion critique sur les pratiques actuelles en la matière. Elle doit inciter à ne jamais clore le questionnement quant aux rapports paradoxaux que peuvent entretenir État de droit, justice et droits fondamentaux.

Impressum

Membres de la Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs

Markus Notter (Präsident), Altregierungsrat
des Kantons Zürich, Jurist

Jacques Gasser, Chef du Département de psychiatrie du
Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre

Beat Gnädinger, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker

Lukas Gschwend, Professor für Rechtsgeschichte,
Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen

Gisela Hauss, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule
Nordwestschweiz

Thomas Huonker, selbständiger Historiker, Zürich

Martin Lengwiler (Vizepräsident), Professor für Neuere
Allgemeine Geschichte, Universität Basel

Anne-Francoise Praz (vice-présidente), Professeure en
histoire contemporaine, Université de Fribourg

Loretta Seglias, selbständige Historikerin, Wädenswil

www.cie-internements-administratifs.ch

Éditée par

Commission indépendante d'experts (CIE)
Internements administratifs

Secrétariat général

Elie Burgos

Sara Zimmermann

Conception et rédaction

Christel Gumy

Assistante

Noemi Dissler

Conception graphique

Luzian Meier (www.luzianmeier.ch)

Photographies

Jos Schmid (www.joschmid.com)

Les photographies sont tirées du vol. 1
des publications de la CIE.

Personnes concernées photographiées

André Bocard, Mili Kusano (p. 12/13)

Dölf Bachmann, Edith Eschler (p. 22/23)

Gianni Mora, Anne-Marie Shehata-Mermoud (p. 38/39)

Anton Aebischer, Denise Wipfli-Varisco (p. 50/51)

Roland Rügger, Karin Gurtner (p. 58/59)



Page d'accueil > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit interne > 2 Droit privé –
Procédure civile – Exécution > 21 Code civil > 211.223.13 Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur
les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981
(LMCFA)

211.223.13

Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981

(LMCFA)

du 30 septembre 2016 (Etat le 1^{er} mai 2020)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les art. 122, al. 1, 124 et 173, al. 2, de la Constitution¹, vu le message du Conseil
fédéral du 4 décembre 2015²,

arrête:

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 But, champ d'application et objet

¹ La présente loi vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes des
mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux
antérieurs à 1981 en Suisse.

² Elle s'applique également aux personnes touchées par des mesures qui, bien
qu'ordonnées avant 1981, n'ont été exécutées qu'ultérieurement.

³ Elle règle:

- a.
la contribution de solidarité en faveur des victimes;
- b.
l'archivage et la consultation des dossiers;
- c.
le conseil et le soutien aux personnes concernées;
- d.

l'étude scientifique et l'information du public;

e.

les autres mesures prises dans l'intérêt des personnes concernées.

Art. 2 Définitions

On entend par:

a.

mesures de coercition à des fins d'assistance: les mesures ordonnées et exécutées par des autorités, en Suisse, avant 1981, dans le but de protéger ou d'éduquer des enfants, des adolescents ou des adultes et celles exécutées sur leur mandat et sous leur surveillance;

b.

placements extrafamiliaux: les placements d'enfants et d'adolescents en dehors de leurs familles, en Suisse, avant 1981, ordonnés par des autorités ou effectués par des particuliers, dans des foyers ou des établissements, des familles nourricières, ou des exploitations artisanales ou agricoles;

c.

personnes concernées: les personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance ou des placements extrafamiliaux;

d.

victimes: les personnes concernées qui ont subi une atteinte directe et grave à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle ou au développement mental, notamment parce qu'elles ont été soumises:

1.

à des violences physiques ou psychiques,

2.

à des abus sexuels,

3.

au retrait de leur enfant sous contrainte et à la mise à disposition de celui-ci pour l'adoption,

4.

à une médication ou des essais médicamenteux sous contrainte ou sans qu'elles en aient connaissance,

5.

à une stérilisation ou un avortement sous contrainte ou sans qu'elles en aient connaissance,

6.

à une exploitation économique par la mise à contribution excessive de leur force de travail ou l'absence de rémunération appropriée,

7.

à des entraves ciblées au développement et à l'épanouissement personnel,

8.

à la stigmatisation sociale;

e.

proches: le conjoint, le partenaire enregistré, les enfants et les père et mère de la personne concernée ainsi que les autres personnes unies à elle par des liens analogues.

Art. 3 Reconnaissance de l'injustice

La Confédération reconnaît que les victimes ont subi une injustice qui a eu des conséquences sur toute leur vie.

Section 2 Contribution de solidarité

Art. 4 Principes

¹ Les victimes ont droit à une contribution de solidarité au titre de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice qui leur a été faite.

² Elles ne peuvent faire valoir d'autres prétentions à indemnisation ou réparation du tort moral.

³ La contribution de solidarité est versée sur demande.

⁴ Toutes les victimes obtiennent le même montant. Les contributions versées sur une base volontaire à titre d'aide immédiate aux victimes se trouvant dans une situation financière précaire ne sont pas déduites de la contribution de solidarité.

⁵ Le droit à la contribution de solidarité est individuel; il ne peut être ni légué ni cédé. Lorsqu'une victime meurt après avoir déposé sa demande, le montant tombe dans la masse successorale.

⁶ Au surplus, sont applicables les règles suivantes:

a.

en droit fiscal, la contribution de solidarité est assimilée aux versements à titre de réparation du tort moral au sens de l'art. 24, let. g, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct¹ et de l'art. 7, al. 4, let. i, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes²;

b.

en droit de la poursuite, elle est assimilée aux indemnités versées à titre de réparation morale au sens de l'art. 92, al. 1, ch. 9, de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite³;

c.⁴

elle n'entraîne aucune réduction des prestations de l'aide sociale ni des prestations au sens de la loi du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires (LPC)⁵.

¹ RS 642.11

² RS 642.14

³ RS 281.1

⁴ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 20 déc. 2019 (Octroi de prestations complémentaires aux victimes), en vigueur depuis le 1^{er} mai 2020 (RO 2020 1267; FF 2019 7651 7761).

⁵ RS 831.30

Art. 5 Demandes

¹ Les demandes d'octroi d'une contribution de solidarité doivent être déposées auprès de l'autorité compétente au plus tard douze mois après l'entrée en vigueur de la présente loi. Les demandes déposées hors délai ne sont pas prises en considération.

² Le demandeur doit rendre vraisemblable qu'il est une victime au sens de la présente loi. Il joint à sa demande les dossiers et autres documents de nature à démontrer sa qualité de victime.

Art. 6 Examen des demandes et décision

¹ L'autorité compétente examine les demandes et décide de l'octroi de la contribution de solidarité.

² Elle peut traiter des données sensibles au sens de l'art. 3, let. c, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données¹ si cela est nécessaire à l'exécution de ses tâches.

³ Elle demande l'avis de la commission consultative (art. 18, al. 2) avant de prendre sa décision.

⁴ Elle clôt le traitement des demandes au plus tard quatre ans après l'entrée en vigueur de la présente loi.

¹ RS 235.1

Art. 7 Montant, fixation des tranches et versement

¹ Le montant de la contribution de solidarité est de 25 000 francs au plus par victime. Il est versé aux victimes dont la demande est approuvée. Le versement peut être effectué en deux tranches.

² Si le versement est effectué en deux tranches, le montant du plafond des dépenses et le nombre de demandes déposées sont pris en compte pour la fixation de la première tranche.

³ Le solde du plafond des dépenses et le nombre de demandes approuvées sont pris en compte pour la fixation de la seconde tranche.

Art. 8 Voies de droit

¹ Les personnes dont la demande a été rejetée peuvent faire opposition auprès de l'autorité compétente dans les 30 jours.

² Au surplus, les dispositions générales de la procédure fédérale sont applicables.

Art. 9 Financement et plafond des dépenses

¹ Les contributions de solidarité sont financées par:

- a. la contribution de la Confédération;
- b. des contributions volontaires des cantons;
- c. des contributions volontaires provenant d'autres sources.

² L'Assemblée fédérale approuve un plafond des dépenses pour les contributions de solidarité.

³ Les apports au sens de l'al. 1, let. b et c, sont réglés comme suit:

- a. ils sont inscrits comme revenus dans la comptabilité de la Confédération;
- b. ils sont affectés obligatoirement à la réalisation de la tâche définie conformément à l'art. 53 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances¹.

¹ RS 611.0

Section 3 Archivage et consultation des dossiers

Art. 10 Archivage

¹ Les autorités fédérales, cantonales et communales veillent à la conservation des dossiers afférant aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Le Conseil fédéral règle les détails de la conservation administrative, notamment sa durée et ses modalités.

² Les autorités fédérales, cantonales et communales ne peuvent pas utiliser les dossiers pour prendre des décisions défavorables aux personnes concernées.

³ Les autorités fédérales et cantonales fixent des délais de protection pour les dossiers contenant des données personnelles qui tiennent compte des intérêts légitimes des personnes concernées, de leurs proches et de la recherche.

⁴ Les institutions qui ont été chargées de l'exécution de mesures de coercition à des fins d'assistance ou de placements extrafamiliaux et qui ne sont pas soumises aux lois cantonales sur l'information, la protection des données et l'archivage sont assujetties aux dispositions sur l'information, la protection des données et l'archivage du canton où elles ont leur siège. Ces institutions veillent à ce que leurs dossiers soient pris en charge, évalués, mis en valeur et conservés de manière appropriée.

Art. 11 Consultation des dossiers

¹ Toute personne concernée peut accéder aisément et gratuitement à son dossier. Ses proches sont également habilités à y accéder après son décès.

² D'autres personnes peuvent avoir accès aux dossiers pour autant que des fins scientifiques le justifient.

³ Pendant le délai de protection, l'accès au dossier est autorisé seulement dans les cas suivants:

- a. la personne concernée demande à pouvoir accéder à ses données personnelles;
- b. la personne concernée approuve la divulgation de son dossier;
- c. le dossier n'est pas utilisé à des fins se rapportant à des personnes, mais notamment à des fins scientifiques ou statistiques;
- d. une autorité a besoin du dossier pour remplir ses obligations légales;
- e. il existe d'autres intérêts particulièrement dignes de protection.

⁴ Une personne concernée peut demander à inclure dans son dossier une note de contestation des contenus litigieux ou inexacts et sa propre version des faits. Il n'existe pas de droit à la remise, à la rectification ni à la destruction des dossiers.

Art. 12 Soutien par les archives cantonales

¹ Les archives cantonales et d'autres archives publiques soutiennent les personnes concernées, leurs proches et les points de contact cantonaux dans la recherche des dossiers.

² Les archives cantonales soutiennent aussi les autres archives publiques et les institutions au sens de l'art. 10, al. 4, dans l'accomplissement de leurs obligations.

Art. 13 Épargne des personnes concernées

¹ Les archives cantonales, d'autres archives publiques et les institutions au sens de l'art. 10, al. 4, vérifient, lorsqu'une personne concernée le demande, si elles détiennent des informations sur son épargne. Elles la conseillent et la soutiennent dans ses recherches, de même que ses proches après son décès.

² Si les dossiers indiquent qu'une épargne était placée auprès d'une banque pendant la durée des mesures de coercition à des fins d'assistance ou des placements extrafamiliaux, la banque concernée ou son successeur procède gratuitement aux vérifications nécessaires si la personne concernée, ou ses proches après son décès, en font la demande.

Section 4 Conseil et soutien des points de contact cantonaux

Art. 14

¹ Les cantons gèrent des points de contact pour les personnes concernées. Les points de contact conseillent les personnes concernées et leurs proches; ils fournissent une aide immédiate et une aide à plus long terme au sens de l'art. 2, let. a et b, de la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI)¹ aux personnes reconnues comme victimes par l'autorité compétente.

² Les points de contact soutiennent les personnes concernées dans la préparation et le dépôt de leur demande d'octroi de la contribution de solidarité.

³ Les personnes concernées et leurs proches peuvent s'adresser au point de contact de leur choix.

⁴ Lorsqu'un canton fournit des prestations en faveur de personnes domiciliées dans un autre canton, il est indemnisé par ce dernier. L'art. 18, al. 2, LAVI est applicable.

¹ RS 312.5

Section 5 Étude scientifique et information du public

Art. 15 Étude scientifique

¹ Le Conseil fédéral veille à ce que les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 fassent l'objet d'une étude scientifique complète.

² Une commission indépendante mène une étude scientifique sur les placements administratifs; elle tient compte ce faisant des autres mesures de coercition à des fins d'assistance et des autres placements extrafamiliaux.

³ Les résultats de l'étude scientifique sont publiés. Les données personnelles sont rendues anonymes.

⁴ L'autorité compétente, en collaboration avec la commission indépendante et les autres organismes responsables de l'étude scientifique, veille à la diffusion et à l'utilisation des résultats de l'étude.

⁵ Elle peut en particulier encourager les mesures suivantes:

a.

les productions médiatiques, les expositions et les exposés;

b.

la présentation des résultats dans les manuels utilisés à l'école obligatoire et dans les écoles du degré secondaire II;

c.

la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux.

Art. 16 Symboles commémoratifs

La Confédération s'engage en faveur de la mise en place de symboles commémoratifs par les cantons.

Section 6 Autres mesures

Art. 17

L'autorité compétente peut prendre d'autres mesures dans l'intérêt des personnes concernées. Elle peut en particulier:

- a. soutenir la mise en place d'une plateforme pour les services de recherche;
- b. promouvoir les projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées.

Section 7 Exécution

Art. 18 Autorité compétente et commission consultative

¹ Le Conseil fédéral désigne l'autorité compétente au sens de la présente loi.

² Il institue la commission consultative (art. 6, al. 3). Les victimes et autres personnes concernées y sont représentées.

Art. 19 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral arrête les dispositions d'exécution. Il y règle en particulier les modalités:

- a. de la procédure de demande d'une contribution de solidarité (art. 5);
- b. de la fixation du montant de la contribution de solidarité et des éventuelles tranches au sens de l'art. 7;
- c. du financement et de la mise en oeuvre d'autres mesures au sens de l'art. 17.

Section 8 Dispositions finales

Art. 20 Extinction de créances

Les créances envers une victime ou ses proches dont le motif juridique réside directement dans une mesure de coercition à des fins d'assistance ou dans un placement extrafamilial s'éteignent à l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 21 Abrogation et modification d'autres actes

¹ La loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative¹ est abrogée.

² ...²

¹ [RO 2014 2293]

² La mod. peut être consultée au RO 2017 753.

Art. 21a¹ Dispositions transitoires de la modification du 20 décembre 2019

¹ L'art. 4, al. 6, let. c, dans sa version introduite par la modification du 20 décembre 2019, s'applique également aux contributions de solidarité versées avant l'entrée en vigueur de cette modification.

² Les décisions portant sur des prestations complémentaires annuelles pour le calcul desquelles une contribution de solidarité est entrée en considération pour le calcul du revenu déterminant au sens de l'art. 11 LPC² doivent, en dérogation à l'art. 53, al. 2, de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)³, être reconsidérées si l'assuré en fait la demande et si la présente modification a pour effet d'augmenter le montant de la prestation complémentaire annuelle.

³ En dérogation à l'art. 24 LPGA, le droit à des prestations complémentaires accordées rétroactivement en raison de la présente modification ne s'éteint pas.

¹ Introduit par le ch. I de la LF du 20 déc. 2019 (Octroi de prestations complémentaires aux victimes), en vigueur depuis le 1^{er} mai 2020 (RO 2020 1267; FF 2019 7651 7761).

² RS 831.30

³ RS 830.1

Art. 22 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum.

² Elle est publiée dans la Feuille fédérale dès que l'initiative populaire «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)» est retirée¹ ou rejetée.

³ S'il est établi dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai référendaire qu'aucun référendum n'a abouti, elle entre en vigueur le premier jour du troisième mois suivant l'échéance du délai référendaire.

⁴ S'il n'est établi qu'ultérieurement qu'aucun référendum n'a abouti, le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

⁵ Si le référendum aboutit et que la loi est acceptée en votation populaire, elle entre en vigueur le jour suivant la validation des résultats de la votation.

¹ FF 2016 7710, 2017 707

Date de l'entrée en vigueur: 1^{er} avril 2017³

RO 2016 753

¹ RS 101²FF 2016 87³ Voir art. 22, al. 3

Informations annexes

Ce texte est en vigueur.

Abréviation	LMCFA
Décision	30 septembre 2016
Entrée en vigueur	1 avril 2017
Source	RO 2017 753
Chronologie	Chronologie
Modifications	Modifications
Citations	Citations

Toutes les versions

■	01.05.2020	PDF
■	01.04.2017	PDF

Révisions

01.04.2017

Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA)

Remarques et observation: Centre des publications officielles
Dernière actualisation: 06.06.2020

Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981



Impressum

Editeur:
Département fédéral
de justice et police
Bern 2014

Rédaction:
Office fédéral de la justice

Photo première de couverture:
Clipdealer

Traduction:
Services linguistiques OFJ

Août 2014

Rapport et propositions de la Table
ronde pour les victimes de mesures
de coercition à des fins d'assistance
et de placements extrafamiliaux
avant 1981

du 1^{er} juillet 2014

Abréviations

ACS	Association des communes suisses
AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CCCRS	Conférence centrale catholique-romaine suisse
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CDA	Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDCM	Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries
CES	Conférences des évêques suisses
CFQF	Commission fédérale pour les questions féminines
CIE	Commission indépendante d'experts
COPMA	Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CURAVIVA	Association des homes et institutions sociales suisses
DFJP	Département fédéral de justice et police
FEPS	Fédération des Eglises protestantes de Suisse
FF	Feuille fédérale
Integras	Association professionnelle pour l'éducation et la pédagogie spécialisée
ISDC	Institut suisse de droit comparé
LAI	Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAVI	Loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (RS 312.5)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LPC	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (RS 831.30)
MCFA	Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
PNR	Programme national de recherche
RAVS	Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.101)
RS	Recueil systématique
USP	Union suisse des paysans
UVS	Union des villes suisses

Table des matières

A	RÉSUMÉ	8
B	PROPOSITIONS DE LA TABLE RONDE	9
C	PARTIE GÉNÉRALE	11
1	INTRODUCTION	11
2	CONTEXTE	12
2.1	Qui sont les personnes concernées?	12
2.2	Qui sont les responsables?	14
2.3	Situation juridique avant 1981	14
2.4	Droit comparé	15
2.5	Cérémonies nationales de commémoration	16
2.5.1	Etablissements de Hindelbank	16
2.5.2	Kulturcasino de Berne	16
2.6	La Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981	17
2.6.1	Mise en place et composition de la Table ronde	17
2.6.2	Mandat de la Table ronde	17
2.6.3	Autres organismes	17
3	AUTRES TRAVAUX ET ÉLÉMENTS D'ACTUALITÉ CONCERNANT LES MESURES DE COERCITION À DES FINS D'ASSISTANCE ET LES PLACEMENTS EXTRA-FAMILIAUX	17
3.1	Loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative	17
3.2	Initiative populaire	18
3.3	Exemples d'efforts menés actuellement aux niveaux des cantons, des communes et de la société civile	20
3.3.1	Organisations de personnes concernées	20
3.3.2	Groupe Soutien aux personnes abusées dans une relation d'autorité religieuse SAPEC	20
3.3.3	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales	20
3.3.4	Excuses du canton de Glaris et d'autres cantons	20
3.3.5	Fonds spécial du canton de Vaud	21
3.3.6	Ville de Berne	21
3.3.7	Union des villes suisses et Association des communes suisses	21
3.3.8	Eglises	22
3.3.9	Ordres et monastères: l'exemple de Fischingen	23
3.3.10	Integras, association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, et CURAVIVA Suisse	23
3.3.11	Commission fédérale pour les questions féminines CFQF	24
3.3.12	Travaux scientifiques préliminaires et recherches	24
3.4	Groupe parlementaire pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance	24

D	MESURES REALISEES ET PROPOSEES PAR LA TABLE RONDE	26
1	RECONNAISSANCE DES INJUSTICES SUBIES	26
1.1	Contexte	26
1.2	Mesures déjà réalisées	26
1.3	Mesure proposée: mémoriaux	27
2	CONSEIL ET ACCOMPAGNEMENT	27
2.1	Contexte	27
2.2	Mesures déjà réalisées: création de points de contact	27
2.3	Mesures proposées	28
2.3.1	Financement d'un portail commun pour les services de recherche	28
2.3.2	Adaptation de la loi sur l'aide aux victimes	28
3	DOSSIERS PERSONNELS: CONSULTATION, CONSERVATION ET MENTIONS DE DESACCORD	30
3.1	Contexte	30
3.2	Mesures déjà réalisées	30
3.2.1	Sensibilisation des archives cantonales	30
3.2.2	Cas particulier de l'accès au dossier dans le cadre des adoptions	30
3.2.3	Recommandations aux cantons concernant la conservation des archives (2010 et 2013)	31
3.3	Mesures proposées	32
3.3.1	Sensibilisation des archives	32
3.3.2	Mention de désaccord	32
3.3.3	Disposition légale sur l'archivage	32
3.3.4	Assouplissement du secret de l'adoption	32
4	PRESTATIONS FINANCIERES	33
4.1	Contexte	33
4.2	Mesure déjà réalisée: aide immédiate	33
4.3	Mesures proposées	34
4.3.1	Fonds de solidarité	34
4.3.2	Supplément à la rente AVS	36
4.3.3	Autres mesures financières	36
	a Précisions sur l'aide immédiate	36
	b Mesures dans le domaine de l'AI	37
	c Règlementation spéciale en matière de poursuites	37
	d Prise en compte des demandes de remise d'impôt	37
	e Abonnement général CFF 2e classe à vie	37
5	ETUDE SCIENTIFIQUE	37
5.1	Contexte	37
5.2	Présence de chercheurs à la Table ronde	37
5.3	Mesures déjà réalisées	38
5.3.1	Rapport à l'intention de l'OFJ «Bestandesaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder»	38
5.3.2	Avis de droit comparé de l'ISDC	38
5.4	Mesure proposée: programme national de recherche	38

6	INFORMATION ET SENSIBILISATION DU PUBLIC	40
6.1	Contexte	40
6.2	Mesures déjà réalisées	40
6.3	Mesures proposées	40
6.3.1	Mesures pouvant être mises en œuvre sans modification des bases légales	40
	a Savoir et culture	40
	b Ecoles	42
	c Pièce et timbre commémoratifs	42
	d Information dans les établissements d'exécution des peines et des mesures	43
	e Mise au point d'une stratégie d'information du public	43
6.3.2	Pénalisation des moqueries et des dénigrements à l'endroit des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance	43
7	MESURES ORGANISATIONNELLES	43
7.1	Contexte	43
7.2	Mesures déjà réalisées	44
7.3	Mesures proposées	44
7.3.1	Maintien de la Table ronde et des fonctions du délégué	44
7.3.2	Maintien du forum des victimes	44
7.3.3	Encouragement de l'entraide	44
E.	BILAN ET PERSPECTIVES	48
F.	LISTE DES DOCUMENTS DISPONIBLES	51
G.	AUTRES DOCUMENTS ET LIENS INTERNET	52
H.	LISTE DES PERSONNES PRESENTES A LA TABLE RONDE	53

A Résumé

Les mesures de coercition à des fins d'assistance prises avant 1981 à l'encontre de jeunes et d'adultes et les placements extrafamiliaux d'enfants et de jeunes sont un chapitre sombre de l'histoire sociale de la Suisse. Nombreux sont ceux qui vivent parmi nous et qui souffrent encore vivement des injustices et des souffrances qu'ils ont subies à cette époque. Il n'existe quasiment pas d'études scientifiques sur ce sujet. Quant à la reconnaissance actuelle de ces faits par la société et le monde politique (par ex. de la problématique des enfants de la grand-route et des stérilisations forcées), elle est encore très lacunaire.

On a assisté ces derniers temps à une prise de conscience de l'opinion publique. Diverses manifestations, expositions et commémorations ont permis de faire connaître les souffrances des victimes de ces mesures et leur contexte social, et l'on a tenté de faire un premier pas vers une réconciliation. Après un long silence, deux manifestations commémoratives ont eu lieu au niveau national – à Hindelbank en 2010 pour les personnes placées sur décision administrative et au Kulturcasino de Berne en 2013 pour l'ensemble des personnes concernées.

C'est dans cette mouvance que la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, cheffe du DFJP, a créé en juin 2013 une Table ronde, dont la mission est de préparer un vaste travail de mémoire sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ayant eu lieu avant 1981. La Table ronde réunit de manière paritaire des personnes touchées par ces mesures et des représentants des organisations qui défendent leurs intérêts, ainsi que des autorités, institutions et organisations intéressées. Un forum des victimes a également été mis sur pied, afin que les autres personnes frappées par ces mesures puissent apporter leurs contributions aux travaux en cours.

Un an après avoir vu le jour, la Table ronde achève la première étape des travaux engagés, en adoptant le présent rapport et un catalogue de mesures à l'intention des décideurs politiques et de diverses institutions. Elle a déjà pris, lancé ou soutenu un certain nombre de mesures importantes. Des points de contact mis en place dans les cantons offrent soutien et conseils aux personnes concernées. Des recommandations concernant la conservation et la consultation des dossiers ont été édictées. Un fonds d'aide immédiate permet de secourir les personnes concernées qui se trouvent dans une situation financière difficile.

La Table ronde propose également, dans le présent rapport, des mesures concernant la reconnaissance des torts subis, l'information du public et les dispositions organisationnelles à prendre. Elle fait des propositions majeures concernant les prestations financières possibles et l'étude scientifique de cette période de l'histoire. La réalisation de certaines de ces mesures, notamment financières, requiert la création de bases légales. D'autres, comme le lancement d'un programme national de recherche et un programme de sensibilisation du public, peuvent être mises en œuvre sans mesures législatives.

Les travaux de la Table ronde et les conséquences qui pourront en découler pour les personnes concernées et pour la Suisse représentent une chance historique de tirer les enseignements de ce passé douloureux et de contribuer à ce que de telles injustices ne se produisent plus jamais.

B Propositions de la Table ronde

1. Reconnaissance des injustices subies

La Table ronde propose d'élever des mémoriaux pour toutes les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux dans des lieux qui ont une importance particulière. Un mémorial au moins devra être d'importance nationale.

2. Conseil et accompagnement

- 2.1 La Table ronde propose de soutenir financièrement un portail commun pour les services de recherche.
- 2.2 La Table ronde propose d'étendre le champ d'application à raison des personnes de la loi LAVI aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux afin qu'elles bénéficient de l'aide des centres de consultation et de contributions aux frais. Il faudrait aussi examiner si le champ d'application temporel devrait être plus précis.

3. Dossiers personnels: consultation, conservation et mentions de désaccord

- 3.1 La Table ronde propose que les archives cantonales continuent de sensibiliser et à soutenir les archives cantonales, communales et privées, en particulier religieuses, dans le domaine de la gestion et de la conservation des dossiers, ainsi que de l'exercice des droits de consultation. Les responsables d'archives qui ne sont pas encore accessibles garantissent aux personnes concernées le droit de consulter leurs dossiers.
- 3.2 La Table ronde propose de poursuivre la pratique actuelle de mention des désaccords et encourage les collaborateurs des archives à continuer d'aider les personnes concernées à signaler leur désaccord et à formuler une version correcte à leurs yeux.
- 3.3 La Table ronde propose de reprendre les dispositions sur l'archivage de la loi sur la réhabilitation, sous une forme appropriée, dans la future base légale qui englobera tous les groupes de victimes.
- 3.4 La Table ronde propose d'accorder la priorité absolue à la modification du code civil (droit de l'adoption). Il s'agit en outre d'étudier si une prise de contact serait possible avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions en matière d'adoption et, si oui, comment.

4. Prestations financières

- 4.1 La Table ronde propose de prévoir des prestations financières substantielles en faveur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Elle propose de créer une base légale prévoyant un fonds de solidarité. Seul l'USP souhaite limiter les prestations financières aux cas de détresse.
- 4.2 La Table ronde propose, pour compléter les prestations du fonds de solidarité, de créer une base légale prévoyant un supplément à la rente AVS destiné à toutes les victimes au bénéfice d'une rente. Seul l'USP souhaite limiter ce supplément aux cas de détresse.
- 4.3 La Table ronde propose que l'aide immédiate ne soit prise en compte comme revenu ni dans le calcul de l'aide sociale, des prestations des assurances sociales ou de toute autre prestation sociale, ni dans celui des impôts.
- 4.4 La Table ronde propose de recommander aux autorités cantonales d'user de leur marge d'appréciation et de considérer l'aide immédiate comme un bien insaisissable.
- 4.5 La Table ronde propose que la situation particulière des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux soit prise en compte pour le réexamen et la fixation des rentes AI partielles et complètes.
- 4.6 La Table ronde propose d'informer les offices des poursuites et des faillites et de concevoir la base légale du fonds de solidarité de manière à exclure la saisie de prestations financières versées aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.
- 4.7 La Table ronde propose d'utiliser la marge d'appréciation disponible en faveur des victimes à revenu modeste lors de l'examen de demandes de remise d'impôt.
- 4.8 Une minorité des participants à la Table ronde propose de financer un abonnement général 2^e classe à vie aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

5. Etude scientifique

- 5.1 La Table ronde propose de charger le Fonds national suisse de mettre sur pied un PNR sur la thématique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Au cas où il ne serait pas possible de mettre en place un PNR, la Table ronde propose d'élargir le mandat de la CIE, par une modification de la loi, prévu à l'art. 5 de la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative pour que celui-ci porte sur une étude globale.
- 5.2 Une attention particulière doit être accordée à la coordination entre la CIE et le PNR, et à la transmission des résultats aux générations futures. Dans le cadre des projets de recherche, on mettra en place des points de contact pour les témoins et prendra aussi en compte l'histoire de la psychiatrie, les conditions de séjours dans les établissements pénitentiaires, les tests pharmaceutiques et les descendants des victimes.

6. Information et sensibilisation du public

- 6.1 La Table ronde propose de préparer et de présenter les résultats des travaux scientifiques de manière à faciliter la sensibilisation de la société.
- 6.2 La Table ronde propose de soutenir financièrement l'exposition «Enfances volées – Verdingkinder reden» et notamment sa mise à jour et son élargissement.
- 6.3 La Table ronde propose d'intégrer la thématique dans les livres scolaires et dans les autres outils pédagogiques. Elle propose aussi d'encourager les écoles à inviter des personnes concernées à venir raconter leur parcours et leur vécu.
- 6.4 La Table ronde propose que les futurs spécialistes, notamment dans le domaine du social et du droit, aient à mener une réflexion sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux dans le cadre de leur formation.

- 6.5 La Table ronde propose d'éditer un timbre commémoratif à surtaxe et de faire frapper une pièce en faveur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.
- 6.6 La Table ronde propose de faire en sorte que les personnes concernées qui se trouvent aujourd'hui dans des établissements d'exécution des peines et des mesures soient informées.
- 6.7 La Table ronde propose d'élaborer une stratégie d'information du public. On veillera en particulier à tenir à jour le site www.mcfa.ch.
- 6.8 La Table ronde propose d'étudier si le code pénal doit être modifié pour pouvoir empêcher et punir les moqueries et les dénigrement visant des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux ordonnés avant 1981.

7. Mesures organisationnelles

- 7.1 La Table ronde propose son maintien temporaire, ainsi que celui des fonctions du délégué.
- 7.2 La Table ronde propose le maintien du forum des victimes pour un certain temps.
- 7.3 La Table ronde propose d'encourager l'entraide entre les personnes concernées. Il faut pour ce faire créer dans les sept grandes régions de Suisse, en tenant compte des zones rurales, des centres ou groupes d'entraide. Les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux doivent pouvoir mettre en place, avec le soutien de l'Etat, des plateformes favorisant l'entraide (par ex. échange d'informations et d'expériences, mesures en faveur du développement personnel et professionnel).
- 7.4 La Table ronde propose de soutenir financièrement des projets mis en place par les personnes concernées et par leurs organisations.

C Partie générale

1 Introduction

Les mesures de coercition à des fins d'assistance visant des jeunes et des adultes ainsi que les placements extrafamiliaux d'enfants et de jeunes ordonnés avant 1981 constituent un chapitre sombre de l'histoire sociale suisse. Ce chapitre n'ayant pas encore fait l'objet de recherches scientifiques, son étude, sur les plans politique et social, reste encore entièrement à entreprendre. Au niveau politique, diverses tentatives ont été faites ces trois dernières décennies – certaines avec succès, d'autres infructueuses – pour étudier le sujet sous différents aspects (enfants de la grand-route et stérilisations forcées), mais jamais de manière globale.

Si le problème a fini par susciter un débat politique à l'échelon fédéral, nous le devons en particulier à nombre de personnes directement concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux (Ursula Biondi, Bernadette Gächter, Louise Buchard-Molténi, Daniel Cevey, Jean-Louis Claude et Arthur Honegger et Heidi Meichtry), à des historiens et à des sociologues (Pierre Avanzino, Markus Furrer, Thomas Huonker, Marco Leuenberger, Ueli Mäder, Tanja Rietmann et Loretta Seglias), à des journalistes (Beat Bieri et Dominique Strebel), à des artistes (Markus Imboden: *L'enfance volée*, Suisse, 2012), à des responsables culturels (Jacqueline Häusler, Heidi Huber et Basil Rogger; association *Enfances volées*, exposition itinérante «*Enfances volées – Verdingkinder reden*», 2009–2016) et à des personnalités politiques (Jacqueline Fehr, Paul Rechsteiner et Rosemarie Zapfl). Cette liste vise simplement à remercier les personnes qui se sont particulièrement engagées en la matière, sans pour autant mentionner toutes celles qui se sont investies pour cette cause. L'attention de l'opinion publique a également été attirée sur ce problème par les deux cérémonies commémoratives organisées le 10 septembre 2010 à Hindelbank et le 11 avril 2013 à Berne, lors desquelles des représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, des Eglises, de l'USP et des foyers ont présenté leurs excuses aux personnes concernées pour les injustices causées.

Après la cérémonie commémorative du 11 avril 2013, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a chargé, le 31 mai 2013, le délégué aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux de convier les personnes concernées et leurs représentants, ainsi que les

représentants des autorités (Confédération, cantons, villes et communes), des foyers, des Eglises et de l'USP, à une table ronde (composition de la Table ronde, voir lettre H) afin qu'ils commencent ensemble à traiter la problématique et qu'ils puissent proposer des solutions. Initialement, la Table ronde devait achever ses travaux fin 2014, mais au plus tard au milieu de 2015. Le délai a par la suite été ramené à l'été 2014.

La Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux (Table ronde) s'est réunie pour la première fois le 13 juin 2013 et a ensuite tenu six séances d'une journée ou d'une demi-journée afin d'élaborer le présent rapport. Elle s'est tout d'abord attelée à la mise en place des points de contact et des centres de consultation dans les cantons ainsi qu'à la question de la conservation et de la consultation des dossiers personnels. Elle a ensuite examiné en détail la possibilité de fournir des prestations financières aux personnes concernées et a en particulier créé un fonds d'aide immédiate, en collaboration avec la CDAS et la Chaîne du bonheur. Alimenté par des versements volontaires des cantons et de particuliers, ce fonds permet de fournir rapidement une aide financière aux victimes qui se trouvent actuellement dans une situation précaire. Les séances de juin et de juillet 2014 ont été consacrées à la préparation du présent rapport et aux mesures à prendre. La mise en œuvre de certaines mesures proposées exigeant la création de bases légales, le présent rapport sert également de fondement pour attribuer les mandats nécessaires en la matière.

Les travaux de la Table ronde ont été marqués par la volonté de tous les participants de mener une collaboration utile et constructive. Ils ont par ailleurs été portés par la conviction unanime qu'il est indispensable de soumettre cet épisode problématique à un examen exhaustif. Cet examen vise à identifier la portée, les types et l'ampleur des problèmes, à reconnaître et à prendre en compte la souffrance et l'injustice subies par les victimes et à en tirer des conclusions pour l'avenir.

L'étude des faits passés est une démarche douloureuse pour les victimes. Les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ont marqué leur vie ainsi que celle de leurs proches. Puisqu'il n'est pas possible d'effacer les

torts subis, il est essentiel que la société accomplisse aujourd'hui un devoir de mémoire et que les victimes soient pleinement réhabilitées. De l'avis des participants à la Table ronde, il est essentiel, et même indispensable, de mener un travail approfondi sur ce chapitre de l'histoire sociale de la Suisse. Ce travail est crucial non seulement pour les personnes concernées, mais aussi pour la Suisse. En effet, comme on peut le lire dans le préambule de la Constitution fédérale, la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres. La Suisse a tout intérêt à faire la lumière sur ce chapitre sombre de son histoire sociale et à porter les résultats obtenus à la connaissance d'un large public. Le fait de reconnaître l'injustice commise, la volonté d'étudier le passé et le désir de désigmatiser les victimes, de se réconcilier avec elles et de leur exprimer de la solidarité, également sous la forme de prestations financières, témoignent de la force d'une communauté.

2 Contexte

2.1 Qui sont les personnes concernées?

Les débats suscités par les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ont jusqu'ici essentiellement porté sur deux groupes de personnes concernées: les enfants placés hors de leur famille (dans des foyers ou des familles) et les personnes internées par décision administrative. Pour être exhaustif, l'étude scientifique devra toutefois englober d'autres groupes de personnes concernées.

Outre les enfants placés chez des particuliers (en majorité dans des familles paysannes), il y a aussi ceux qui ont grandi dans des institutions de placement (dans des foyers ou des orphelinats) et dans des familles d'accueil. Ces placements extrafamiliaux ont parfois été ordonnés par les autorités, ou parfois juste avec leur participation (les autorités en avaient tout du moins connaissance). Ils pouvaient aussi résulter de décisions prises par des particuliers. Les placements pouvaient être motivés par des raisons économiques (pauvreté), et parfois par la situation sociale des personnes concernées: les enfants et les jeunes étaient orphelins (de père et/ou de mère), nés hors mariage, avaient des parents divorcés ou présentaient des difficultés d'adaptation à l'école ou dans leur formation.

Jusqu'en 1981, les autorités administratives pouvaient ordonner que des jeunes ou des adultes soient placés dans des établissements fermés à des fins de rééducation ou d'éducation au travail (internements administratifs). Des personnes ont aussi été internées dans des institutions psychiatriques fermées. Dans nombre de cas, les personnes ont été internées dans des établissements pénitentiaires, alors qu'elles n'avaient commis aucune infraction, mais s'étaient simplement fait remarquer par un comportement inadapté aux règles morales alors en vigueur ou suscité la réprobation sociale. Les comportements sanctionnés étaient différents pour les hommes et les femmes. Un homme était placé administrativement s'il n'exerçait pas une activité régulière, s'il changeait souvent de travail ou s'il était alcoolique. Une femme était en revanche placée si son comportement s'éloignait du stéréotype féminin de l'époque, par exemple si elle avait une attitude provocante ou si, en tant que mineure, elle avait des contacts avec des hommes plus âgés ou mariés. Une grossesse hors mariage (pour une mineure) était également souvent un motif d'internement administratif.

Les personnes concernées englobent aussi les hommes et les femmes stérilisés de force et les femmes ayant avorté de force pour des raisons sociales, économiques ou eugéniques. Ces mesures portant atteinte aux droits de la personne et aux droits reproductifs ne pouvaient en général être prises qu'avec le consentement exprès des personnes concernées. Des moyens de pression ont toutefois souvent été utilisés pour obtenir ce consentement.

Des femmes mineures ou célibataires ont souvent dû consentir sous contrainte à se séparer de leur enfant à la naissance pour le placer en adoption (adoptions forcées). Dans de tels cas, tant les mères que les enfants sont à considérer comme des personnes concernées. Les adoptions forcées portaient non seulement sur les nouveau-nés, mais également sur des enfants plus âgés, pour lesquels l'adoption entraînait souvent davantage de souffrance.

Il importe également de mentionner les Yéniches. Jusqu'en 1973, nombre d'enfants de cette communauté ont été retirés à leurs parents, que ceux-ci aient été nomades ou sédentaires, coupés de leurs proches et placés, notamment en adoption dans des familles non yéniches.



Témoignage de Rosalie Müller

À 17 ans, j'ai annoncé pleine de joie à mon amoureux, de 24 ans, que j'étais enceinte. Cette nouvelle l'a tout sauf réjoui, car il était marié, avait déjà un enfant, et n'aurait jamais quitté sa famille pour vivre avec moi. J'ai ressenti un profond sentiment d'impuissance et d'abandon. Je me suis sentie très bête de lui avoir fait confiance. Mais ce n'était encore rien par rapport à ce qui allait m'arriver ensuite.

Mes parents m'ont condamnée sévèrement et m'ont aussitôt placée au foyer Hohmad pour mères et enfants de Thoun. En mars 1963, j'ai donné naissance à mon fils, Mario. Il était mon rayon de soleil, et à vrai dire tout ce que j'avais. Pour rembourser l'accouchement, j'ai travaillé pour la cuisine du foyer, ce qui m'a permis d'entretenir aussi mon fils. Le 6 avril est une date que je n'oublierai jamais: je suis entrée dans la salle des bébés et ai découvert un autre enfant dans le lit de mon fils. Lorsque j'ai demandé où il était, on m'a répondu sur un ton parfaitement normal que des parents adoptifs étaient venus le chercher. Je me suis mise en colère et c'est alors qu'on m'a présenté l'acte d'adoption signé par mes parents. Comme j'avais moins de 18 ans, je ne pouvais rien faire contre cette décision. J'ai alors perdu toute foi en l'humanité et en la justice. Je me suis battue pendant des années contre l'autorité de tutelle. Ma force de vivre et ma santé se sont dégradées, Mes espoirs de revoir mon fils ont été brisés. Encore aujourd'hui, je ne sais pas où Mario a été placé, ni comment il va, ni à quoi il ressemble, ni ce qu'il est devenu! Quand je vois des hommes dans la rue, je ne peux m'empêcher de me demander si l'un d'entre eux est Mario, ou mon petit-fils. Quand je vois une jeune fille enceinte et heureuse, je ressens de la colère vis-à-vis du système de l'époque. Personne n'a le droit de décider de l'avenir d'un nouveau-né, sauf sa mère.

Il est souvent impossible, ou du moins peu pertinent, de vouloir distinguer divers groupes de personnes concernées. La même personne peut avoir été touchée par différentes mesures: un séjour dans un orphelinat était parfois suivi d'un placement dans une famille paysanne; le retrait d'un enfant pouvait être suivi d'une stérilisation forcée ou d'un internement administratif.

Selon une acception plus large, on peut également classer parmi les personnes touchées par des conséquences de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux les proches des personnes directement concernées, en particulier les enfants, les partenaires et les conjoints (deuxième génération [transmission du traumatisme à la

génération suivante], autres proches).

Nous ne connaissons pas le nombre exact de personnes concernées encore en vie aujourd'hui. Il existe certes des estimations, mais les écarts sont tels qu'il est difficile de les considérer comme fiables. Il appartiendra à l'étude scientifique de faire la lumière sur cet aspect du problème. La Table ronde part de l'hypothèse qu'il existe entre 15 000 et 25 000 personnes concernées encore en vie.

Une chose est sûre et incontestée: les personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux ou

ayant été placées dans des orphelinats, des foyers, des familles paysannes ou des familles d'accueil ou d'adoption n'ont pas toutes été maltraitées. Les victimes de ces mesures sont les personnes atteintes dans leur intégrité personnelle, que les atteintes soient liées à de la violence physique ou psychique, des abus sexuels, de l'exploitation économique, des avortements sous pression ou sans consentement, des stérilisations forcées, une médication forcée, des tests pharmaceutiques dans un établissement (y compris foyers et orphelinats), de la stigmatisation sociale ou des entraves directes et volontaires au développement et à l'épanouissement de la personnalité. Certaines victimes ont ainsi été brisées. Beaucoup ont souffert toute leur vie et souffriront jusqu'au terme de leur existence.

2.2 Qui sont les responsables?

Lorsqu'il est question de victimes et de personnes concernées, il est logique de s'interroger sur les personnes responsables, mais il convient de distinguer ici la dimension personnelle de la dimension institutionnelle: certes, les personnes qui ont ordonné ou exécuté des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux, ou qui ont négligé leur devoir de surveillance, sont responsables, mais le contexte institutionnel doit être pris en compte. L'étude scientifique devra déterminer dans quelle mesure des institutions ou des organisations, telles que l'Etat, l'Eglise, les familles, les écoles, les orphelinats et les foyers, ont contribué au fait que des injustices aient pu être commises et comment des conceptions morales ont pu s'imposer et faire passer certaines mesures pour des méthodes éducatives légitimes. Précisons encore que les personnes touchées par ces mesures ne portent aucune responsabilité. C'est à la société et à ses institutions de reconnaître les conséquences des mesures qui ont été prises et d'assumer leur responsabilité. Les paramètres sociaux, sociétaux et économiques de l'époque doivent aussi être pris en compte.

Les personnes responsables de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux d'enfants et de jeunes n'ont pas toutes commis des injustices. Certaines d'entre elles ont au contraire agi dans le respect de la législation alors en vigueur et en tenant compte du contexte économique et social de l'époque. Nombre d'entre elles ont même fait preuve d'un grand engagement pour veiller au bien-être de ceux qui leur avaient été confiés. Certaines étaient pleines de bonne volonté,

mais ne disposaient pas des compétences et des capacités personnelles et professionnelles requises. D'autres encore ont fermé les yeux et se sont abstenues d'intervenir, alors qu'elles auraient pu et dû faire quelque chose, en utilisant par exemple leur marge d'appréciation pour favoriser le bien-être des enfants et des jeunes. Dans nombre de cas, ce bien-être ne constituait toutefois pas une priorité pour les autorités compétentes. Outre les préceptes sociaux et moraux, des considérations financières ont souvent joué un grand rôle, et quelques responsables ont sans conteste commis des bavures ou, pire, se sont rendus coupables d'infractions. Mais très rares sont les personnes qui ont été condamnées.

Dans certains cas, les parents et les proches des enfants et des jeunes concernés portent eux aussi une certaine responsabilité. Il importe dès lors de faire la part des choses, tant du côté des personnes concernées, que du côté des responsables. Les parcours de vie décrits par de nombreuses personnes concernées ont fait ressortir la nécessité de relativiser ces rôles. La démarche passe toutefois en premier lieu par des études scientifiques exhaustives et approfondies.

2.3 Situation juridique avant 1981

Les bases juridiques, sur lesquelles se sont fondées les diverses mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux ordonnés à l'époque, sont aussi bien fédérales que cantonales et communales. Pour simplifier, il est possible de distinguer des textes relevant du droit civil, du droit pénal et du droit du pauvre (le plus souvent des lois, parfois aussi des ordonnances). L'autorité chargée de les appliquer ne se souciait guère de faire la distinction, justifiant ou fondant parfois ses décisions en invoquant à la fois le droit civil et le droit du pauvre. Dans la mesure où la législation fédérale ne contenait pas de prescriptions à ce sujet, la répartition des compétences entre les diverses autorités d'exécution était le plus souvent régie par la législation cantonale, parfois par les règlements communaux.

Le CC (RS 210; qui a connu plusieurs révisions importantes au fil des décennies) réglait différentes questions dont la Table ronde traite aujourd'hui. Le CC régissait ainsi ou régit encore la tutelle, l'adoption et la filiation. Jusqu'en 1976, les dispositions du CC dites sur la protection de la jeunesse définis-

saient le cadre légal des mesures provisionnelles, du placement d'enfants par les autorités tutélaires, du retrait de l'autorité parentale et de la mise sous tutelle des mineurs. Le CC de l'époque autorisait également les parents à placer leur enfant. Les autorités compétentes pouvaient par ailleurs s'appuyer sur toute une série de textes cantonaux de forme et de portée diverses. Relevons en particulier les législations cantonales sur les pauvres et l'assistance sociale, qui permettaient de prononcer des internements administratifs.

En ce qui concerne la période considérée, la Table ronde se penche en principe uniquement sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux prononcés et appliqués avant 1981. Cette date fait référence à la révision du CC relative à la privation de liberté à des fins d'assistance nécessitée par la ratification par la Suisse en 1974 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Dès l'entrée en vigueur de cette révision, les internements administratifs n'étaient légalement plus admissibles (mais les autorités ont parfois encore eu recours à cette pratique au-delà de cette date). Outre les personnes internées par décision administrative, la Table ronde examine aussi d'autres groupes de personnes concernées (celles dont les droits reproductifs ont été bafoués, enfants placés de force et Yéniches, par ex.). La date limite retenue (1981) n'a qu'une valeur indicative pour ces autres catégories de personnes, dans la mesure où elle permet de les distinguer d'autres cas, plus récents, qui respectent en principe les normes légales actuelles. Il convient toutefois de prévoir une certaine marge d'appréciation afin de prendre en considération à leur juste mesure les spécificités de certains cas, car certaines personnes internées par décision administrative ou placées de force sont restées en institutions jusque dans les années 90, voire plus longtemps encore.

2.4 Droit comparé

Sur mandat de la Table ronde, l'ISDC a établi un avis de droit sur l'examen des mesures de coercition à des fins d'assistance, les placements extrafamiliaux et d'autres faits similaires (ci-après «avis de droit»). L'adresse Internet où il est possible de télécharger cet avis figure à la fin du présent rapport (cf. lettre F). L'avis de droit dresse un état des lieux des manières dont certains pays d'Europe et d'ailleurs ont choisi d'aborder et de traiter des abus plus

ou moins comparables à ceux commis en Suisse dans le cadre des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. L'avis de droit compare surtout les différentes mesures prises pour aborder et régler le problème. A cet effet, il considère les pays ci-après: Allemagne (placement d'enfants dans un établissement), Suède (stérilisations forcées et abus dans des foyers pour enfants), Norvège et Irlande (abus dans des foyers pour enfants), Australie (mesures d'assistance aux enfants et adoptions forcées) et Etats-Unis (Caroline du Nord: stérilisations forcées).

Bien que les situations de départ puissent varier et que la manière choisie pour traiter le problème diffère en raison de facteurs juridiques, sociaux et politiques, les experts ont identifié divers éléments qui se retrouvent, sous une forme ou une autre, dans toutes les manières de procéder. Dans tous les pays considérés, les événements ont fait l'objet d'une étude commandée par l'Etat, à laquelle les personnes concernées ont participé de différentes façons. Dans chacun de ces pays, une haute autorité politique a présenté ses excuses. Beaucoup d'autres mesures ont été mises en œuvre (efforts visant à préserver le souvenir des événements et des injustices subies, mise en place de services de consultation, etc.).

Quant aux modalités d'une réparation financière, l'avis de droit brosse un tableau très contrasté. Les sommes allouées varient entre 5500 euros en moyenne (jusqu'à 10 000 au maximum) en Allemagne et 300 000 euros en Irlande, dans quelques cas exceptionnels. De grandes disparités ont été observées entre les pays dans la manière de fixer le montant des prestations: les options retenues vont d'un montant fixe en Suède au calcul individuel en Allemagne, en passant par des barèmes, solution choisie par la majorité des pays étudiés. Pour ce qui est de définir les conditions donnant droit à des prestations financières, tous les pays conviennent que la personne concernée doit avoir subi elle-même des abus. Des différences existent dans la mesure où certains pays n'accordent des prestations que si des atteintes existent aujourd'hui encore (dommage indirect ou réduction de rente en Allemagne, preuve de séquelles psychiques ou physiques exigée parfois en Australie et en Irlande, etc.). Quelques pays demandent que d'autres conditions soient remplies: la Norvège exige ainsi que l'abus subi soit punissable.

2.5 Cérémonies nationales de commémoration

Le problème a récemment été porté à l'attention de l'opinion publique à diverses occasions. Des événements et des expositions, mais aussi des cérémonies de commémoration ont évoqué cet épisode du passé et tenté d'ouvrir la voie vers une réconciliation. Au niveau national, après une longue attente, des cérémonies de commémoration ont été organisées dans les établissements de Hindelbank et au Kulturcasino de Berne.

2.5.1 Etablissements de Hindelbank

Grâce aux efforts et à la ténacité de femmes naguère internées par décision administrative, une cérémonie de commémoration destinée à apporter une réparation morale a été organisée le 10 septembre 2010 dans la salle du château des établissements de Hindelbank.

Au cours de cette cérémonie, plusieurs femmes ont décrit comment elles ont été discriminées et mises au ban de la société durant toute leur vie à cause de leur internement administratif: alors qu'elles n'avaient commis aucune infraction, elles ont été stigmatisées pour avoir séjourné dans un établissement pénitentiaire.

Les représentants de la Confédération et des cantons ont présenté leurs excuses aux personnes internées par décision administrative pour une pratique appliquée durant des décennies et ont exprimé leurs regrets pour les souffrances occasionnées. Au nom de la Confédération, la conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, alors cheffe du DFJP, s'est excusée auprès des femmes internées par décision administrative et à des fins éducatives en l'absence de tout jugement. Les cantons ont présenté leurs excuses par le biais du conseiller d'Etat Hans Hollenstein, en tant que représentant de la CDAS, le juge cantonal Guido Marbet, représentant de la COPMA, et le conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, représentant de la CCDJP. Ursula Biondi, Rita Werder-Schreier et Gina Rubeli ont pris la parole en tant que représentantes des femmes victimes.

La voie qui a abouti, le 10 septembre 2010, à la présentation d'excuses publiques de la part de la conseillère fédérale et les représentants des diverses conférences de directeurs cantonaux a été préparée par un groupe de travail dirigé par l'OFJ. En trois séances tenues entre novembre 2009 et avril 2010, ce groupe a collaboré avec les personnes concer-

nées pour faire la lumière sur le thème des internements administratifs et pour trouver des solutions. Outre l'OFJ, la CDAS, la CCDJP la COPMA (anciennement Conférence des autorités tutélaires), la CFQF, l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement du canton de Berne et les établissements de Hindelbank ont participé à ce groupe de travail. En plus de préparer le terrain pour la tenue d'une cérémonie de commémoration, celui-ci s'est également penché sur d'autres questions telles que la nécessité de réaliser une étude historique, la conservation et le droit de consultation des dossiers personnels et la problématique des adoptions forcées.

La cérémonie de commémoration de Hindelbank a été le premier pas important vers un réexamen politique, au niveau national, des mesures de coercition à des fins d'assistance. Elle a reçu un écho aussi large que positif dans les médias et dans l'opinion publique. Les articles et l'ouvrage de 2010 «Weggesperrt. Warum Tausende in der Schweiz unschuldig hinter Gittern sassen» de Dominique Strebelt, ancien rédacteur du magazine Beobachter, ainsi que l'interpellation Jacqueline Fehr 09.3440 («Mineurs placés en établissement d'éducation. Réparation du tort moral», déposée le 30 avril 2009) ont également contribué à sensibiliser la population et les autorités.

2.5.2 Kulturcasino de Berne

Une cérémonie de commémoration en l'honneur de toutes les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981 a eu lieu le 11 avril 2013 au Kulturcasino de Berne. Cet événement a été organisé par un groupe de travail de l'OFJ après consultation des représentants de personnes concernées et sur l'initiative de Mme Jeanette Fischer (psychanalyste). La cérémonie prévue initialement pour les enfants placés de force chez des particuliers a ensuite été élargie à toutes les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

A cette occasion, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a présenté les excuses du gouvernement fédéral aux personnes concernées. D'autres excuses ont été présentées: de la part des cantons, des villes et des communes par le biais de Michel Thentz, conseiller d'Etat jurassien et membre de la CDAS, de la part de l'USP par le biais de Markus Ritter, conseiller national et président de l'USP, de la

part d'Integras et CURAVIVA par le biais d'Olivier Baud, vice-président d'Integras, et de la part des Eglises par le biais de Mgr Markus Büchel, président de la CES.

Ce sont toutefois les personnes concernées qui ont été au cœur de l'événement. Les récits d'Ursula Biondi, de Bernadette Gächter, de Kurt Gradolf, de Jean-Louis Claude, de Rosemary Jost et de Sergio Devecchi ont ému l'audience et toute la Suisse.

Dans son allocution, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a souligné que la cérémonie de commémoration n'était pas une fin, mais le début d'un travail approfondi sur un chapitre sombre de l'histoire sociale suisse. Elle a déclaré qu'elle souhaitait que des études historiques et juridiques approfondies soient menées sur le sujet, et qu'il fallait également examiner la question des prestations financières.

La cérémonie de commémoration a été enregistrée et il est possible d'obtenir une copie gratuite de cet enregistrement (sur DVD) au secrétariat du délégué.

2.6 La Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981

2.6.1 Mise en place et composition de la Table ronde

La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a chargé l'ancien conseiller aux Etats Hansruedi Stadler, alors délégué aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux, de mettre sur pied une table ronde afin de mener un travail de mémoire approfondi sur les souffrances et les injustices subies par les victimes. Outre les personnes concernées et la Confédération, les cantons, les villes, les communes, les institutions, diverses organisations, les églises et les milieux scientifiques sont représentés à la Table ronde.

Celle-ci a tenu sa première séance le 13 juin 2013, soit deux mois seulement après la cérémonie nationale de commémoration au Kulturcasino de Berne. C'est surtout grâce à Hansruedi Stadler, qui n'a pas ménagé ses efforts, qu'il a été possible d'asseoir en si peu de temps les personnes concernées et les milieux impliqués à la même table. En tant que premier à occuper la fonction de délégué, c'est lui qui

a mis la Table ronde en place et qui l'a dirigée dans les premiers temps. Luzius Mader, directeur suppléant de l'OFJ, a pris le relais en automne 2013.

2.6.2 Mandat de la Table ronde

La Table ronde a pour mission de lancer les travaux nécessaires pour étudier les aspects historiques, juridiques, financiers, sociétaux et organisationnels des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Elle doit en particulier permettre aux autorités, institutions et organisations concernées d'assumer leur responsabilité à l'égard des victimes.

En publiant le présent rapport et en adoptant un catalogue de mesures à l'intention des responsables politiques, la Table ronde clôt, un peu plus d'une année après sa création, une première, mais très importante, partie de ses travaux. Pour ce qui est du maintien de la Table ronde, le lecteur se reportera aux explications fournies dans la section D.7.2.1.

2.6.3 Autres organismes

La Table ronde a confié les préparatifs d'une partie de ses travaux à des groupes de travail mis en place, notamment dans le cadre de l'élaboration de propositions quant aux prestations financières et à l'examen des demandes d'aide immédiate. Un forum des victimes a en outre été institué. Il offre aux personnes concernées la possibilité d'entrer en contact et d'échanger leurs expériences. Ce forum a bénéficié de l'appui d'un médiateur, qui épaula les personnes concernées lors de l'organisation et de la tenue du forum. Au moment où le présent rapport a été publié, ce forum s'était déjà réuni quatre fois.

3 Autres travaux et éléments d'actualité concernant les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux

3.1 Loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative

Donnant suite à une initiative parlementaire déposée par Paul Rechsteiner, lorsqu'il siégeait au Conseil national, le Parlement a adopté, le 21 mars 2014, la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (FF 2014 2763). Cette loi entrera en vigueur le 1^{er} août 2014.

La loi s'applique aux personnes qui ont été internées, avant 1981, dans des institutions psychiatriques ou des établissements pénitentiaires sur décision des autorités administratives pour des motifs tels que la « paresse » ou les « mauvaises mœurs ». Elle reconnaît que, du point de vue actuel, ces internements administratifs ont causé des souffrances et des injustices aux personnes concernées. Le texte prévoit la création d'une commission indépendante composée d'experts de différents domaines (commission indépendante d'experts, CIE), afin de mener une étude scientifique approfondie sur ce chapitre sombre de l'histoire sociale suisse. La loi veille en outre à ce que les dossiers des personnes internées par décision administrative soient conservés sous une forme appropriée, et garantit aux personnes concernées un accès aisé et gratuit à leur dossier. Elle ne constitue pas une base légale qui permettrait à ces personnes de faire valoir des prétentions financières. Durant les travaux préparatoires, le législateur a toutefois constamment rappelé que la loi n'excluait nullement un examen ultérieur de cet aspect qui prendrait en compte tous les groupes de victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

3.2 Initiative populaire

Le 31 mars 2014, la fondation Guido Fluri a lancé l'initiative « Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation) ». Cette initiative est motivée par le fait que d'après les recherches actuelles on estime qu'environ 20 000 victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux vivent encore en Suisse, mais qu'elles n'ont jamais obtenu de réparation financière faute de majorité politique acquise à leur cause, et ce bien que leurs souffrances soient connues et attestées. L'initiative appelle dès lors le peuple à inscrire un nouvel article dans la Constitution fédérale (art. 124a Cst. assorti de la disposition transitoire correspondante, art. 196, ch. 12, Cst.).

Voici ce que demande l'initiative:

1. Une réparation pour les enfants placés de force et les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance.
2. Une étude scientifique de ce chapitre sombre de l'histoire suisse.

3. Un fonds doté de 500 millions de francs qui servira à réparer le tort fait aux victimes directes les plus gravement lésées.
4. Une commission indépendante qui examine chaque cas séparément.

L'initiative sur la réparation entend avant tout marquer la reconnaissance des grandes injustices imposées aux enfants placés de force, ainsi qu'aux autres victimes de placements extrafamiliaux et de mesures de coercition à des fins d'assistance (personnes internées sur décision administrative, stérilisées de force ou adoptées de force, ainsi que les gens du voyage), la Confédération et les cantons devant se charger de leur fournir une réparation. L'initiative veut en outre créer une base constitutionnelle pour fournir des prestations financières aux victimes (par le biais d'un fonds doté de 500 millions de francs). En raison des terribles abus, des humiliations et d'une stigmatisation ayant parfois duré des décennies, nombre de victimes éprouvent des difficultés psychiques, vivent dans la précarité financière et ont besoin d'une aide urgente. Les prestations allouées n'enrichiraient aucune d'entre elles, mais atténueraient quelque peu leur souffrance. L'octroi de prestations interviendrait après examen de chaque cas par une commission indépendante. L'initiative se fonde sur des données internationales pour fixer à 500 millions de francs la dotation du fonds, ce montant devant permettre de verser une réparation appropriée à toutes les victimes encore en vie.

Selon les auteurs de l'initiative, les excuses doivent être suivies d'un travail de mémoire et d'une réparation. Il importe donc de soumettre les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux à une étude scientifique, afin que l'injustice d'alors ne se répète plus.

Les principaux groupes de personnes concernées soutiennent l'initiative sur la réparation. Le comité interpartis de l'initiative réunit de plus des conseillers nationaux et des conseillers aux Etats de tous bords: PLR, PBD, PDC, PVL, PEV, PS et Verts. Le magazine suisse alémanique Beobachter est aussi représenté dans le comité. Enfin, quelques participants à la Table ronde sont membres du comité ou du moins apportent leur soutien à l'initiative.



Témoignage d'Anne-Marie Shehate, née Mermoud

Je suis née à Genève le 1^{er} décembre 1944. Un jour j'ai été séparée brutalement de mes parents - j'ignore à quel âge et pour quelles raisons - et ai été mise en pouponnière à Montreux. Souvenirs traumatisants. 1951-1953: en famille d'accueil vers Clarens. Tâches ménagères à accomplir, malgré mon jeune âge, balayer les escaliers, essuyer les couverts, tricoter des carrés pour faire une couverture et apprendre à tricoter des chaussettes avec une aide bien entendu. 1953-1954: orphelinat de Cotter-sur-Territet. Maltraitance, humiliations, obligée de porter un immense short inadapté pour moi qui descendait lors du cours de gymnastique dès que je levais les bras, il tombait sur mes pieds dévoilant ma petite culotte et tout le monde riait de moi, ainsi que mon professeur. 1954-1957: en maison de correction à Vennes-sur-Lausanne. La maison de l'horreur avec le directeur. Pour une mauvaise note, j'étais obligée d'aller chercher un tabouret, me déculotter, apporter le tape-tapis pour qu'il me donne une correction qui m'empêcherait de m'asseoir pendant 2 ou 3 jours! Il n'hésitait pas à me tirer les petits cheveux dans la nuque. Pour une fois que j'avais un plaisir, un vrai, le directeur me privait de mes leçons de piano pour un oui ou pour un non. Ma professeure de piano disait que j'étais très douée et que c'était dommage ne pas me donner tous les cours prévus. 1957: en famille d'accueil à Malley. Abusée par le plus jeune des fils qui venait dans ma chambre la nuit tombée. J'ai été très rapidement retirée de cette famille, certainement pour cette raison. 1957-1959: à l'orphelinat de Penthaz. Je pensais avoir tout vu et tout supporté, j'étais bien loin du compte! Le directeur m'appelait son nègre. Je devais l'accompagner sans protection, contrairement à lui, voir les ruches et il riait quand je me faisais piquer par les abeilles! On devait tuer les chatons en les jetant contre le mur avec une ramassoire. Nous devions faire le ménage avant le petit-déjeuner, sinon, nous étions privées de nourriture! Nous mangions très mal. Je devais également cirer les parquets des dortoirs à genoux, mais un jour, je n'ai pas suivi les consignes précises. Le directeur m'a envoyée à terre d'un coup de poing, m'a pris par les cheveux pour me remettre debout. Deuxième coup de poing et me revoilà par terre sous les yeux d'une camarade alitée. Le jour de lessive était un jour pénible mais nous avions droit, après ce travail, à du thé, du pain et du fromage. J'étais promue pour ma dernière année scolaire mais afin d'éviter des frais d'écolage à Lausanne, on m'a mis la mention non promue et on m'a envoyé faire l'école ménagère en interne à l'orphelinat, examen reçu avec mention. 1960-1961: chez des paysans, Château de Bavois. Je travaillais aux champs et m'occupais des poules. De 5h30 à 22h. Je gagnais 20 francs par mois. Violentée par le fils qui a failli me violer. 1962: retour à la pouponnière de Montreux. J'ai travaillé en qualité d'aide-cuisinière. Accusée à tort de choses que je n'avais pas commises. Sans demander d'explication, mon tuteur m'a directement envoyée chez les salutistes. 1962: Armée du Salut à Champel. Ils tenaient un salon lavoir où j'ai appris à connaître les différents tissus. Un soir, je suis sortie en douce avec deux copines et à notre retour, nous avons été surprises par la directrice, qui a prévenu le lendemain matin la police. La directrice avait passé la consigne aux autres de nous ignorer et de ne pas nous adresser la parole. Quelques jours plus tard, on m'a envoyée à la «Chotte», maison d'enfants à Barbolezaz pour m'occuper d'enfants.

3.3 Exemples d'efforts menés actuellement aux niveaux des cantons, des communes et de la société civile

Au niveau des cantons, des communes et de la société civile, de nombreuses actions ont été lancées, qui témoignent de la prise de conscience face aux injustices subies par les victimes. Les actions concernent par exemple la consultation des dossiers, mais comprennent aussi un travail sur le passé ou un engagement financier. Nous présentons ci-après quelques exemples, et non une liste exhaustive, des efforts entrepris. L'idée est de donner une image des différents types d'actions entreprises aux niveaux évoqués.

3.3.1 Organisations de personnes concernées

Au fil des ans, nombre de personnes concernées se sont regroupées au sein d'associations ou de groupes d'intérêts. Ces groupes, aux moyens financiers très limités, servent d'une part à favoriser l'entraide, d'autre part à défendre des intérêts communs. Leur persévérance a largement contribué à porter le problème à la connaissance du public et à susciter un vaste débat. Plusieurs de ces groupes sont représentés à la Table ronde: groupe d'intérêt des personnes stérilisées de force, des personnes adoptées de force, association des personnes placées de force (Verein Fremdplatziert), association pour la réhabilitation des internés administratifs (RAVIA), fondation Naschet Jenische et association Netzwerk-Verdingt. Ils continueront de jouer un rôle important pour la suite des travaux. Leurs adresses, ainsi que celles d'autres organisations, sont présentées à la lettre G.

3.3.2 Groupe Soutien aux personnes abusées dans une relation d'autorité religieuse SAPEC

L'association du groupe Soutien aux personnes abusées dans une relation d'autorité religieuse (SAPEC) s'intéresse à une problématique à la fois plus large et plus étroite que celle de la Table ronde. Pourtant, les deux engagements se recoupent, au sens où des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux sont aussi parfois des victimes d'abus sexuels commis par des religieux. Le groupe SAPEC poursuit notamment trois objectifs. Il soutient les personnes abusées dans une relation d'autorité religieuse, notamment au sein de l'Eglise catholique, en particulier les victimes d'abus sexuels, et leur offre un espace de solidarité, individuel ou en groupe. Par ailleurs, il œuvre

pour amener les autorités de l'Eglise catholique à assumer la responsabilité morale de l'institution et donc à s'engager sur la voie de la réparation. Enfin, il souhaiterait la création d'une structure indépendante et neutre impliquant une collaboration Eglise – Etat, permettant d'obtenir une juste écoute, une reconnaissance et une réparation en faveur des personnes victimes d'abus sexuels. Le groupe SAPEC a publié un mémoire en 2013 cherchant à rendre accessible les informations et les réflexions des membres du groupe. Il a aussi organisé début mai 2014 une rencontre de parlementaires avec, outre des membres de sa délégation, des représentants de l'Eglise. Cette première rencontre a permis un échange de points de vue et de propositions, ainsi que la constitution d'un groupe de travail.

3.3.3 Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

Après les cérémonies commémoratives à Hindelbank et au Kulturcasino de Bern (C.2.5.1 et C.2.5.2), la CDAS a pris la direction des projets intercantonaux. On lui doit la mise en place et la coordination des points de contact cantonaux (D.2). Sa secrétaire générale, Margrith Hanselmann, représente les cantons à la Table ronde et dans les groupes de travail de celle-ci, et est chargée d'informer les cantons sur l'avancée des travaux de la Table ronde (par ex. en réalisant des documents adéquats). La CDAS s'est engagée, avec la CDCM, à contribuer à l'alimentation du fonds d'aide immédiate (D.4.2). Enfin, elle s'est aussi engagée pour la conservation et le droit de consultation des dossiers personnels (D.3.2.1).

3.3.4 Excuses du canton de Glaris et d'autres cantons

Dans le canton de Glaris, de volumineux dossiers judiciaires sur le foyer d'enfants Santa Maria, à Diesbach (aujourd'hui sur la commune de Glaris Süd), ont été portés à la connaissance du point de contact cantonal pour les personnes concernées par les mesures de coercition à des fins d'assistance. Sur mandat du Conseil d'Etat glaronnais, le responsable du point de contact a rédigé un rapport à ce sujet. Daté du 22 janvier 2014, ce document révèle que de graves abus ont été commis dans ce foyer. Selon les témoignages médicaux de l'époque, nombre d'enfants étaient mal nourris ou sous-alimentés, présentaient des symptômes de rachitisme et quelques-uns étaient atteints de gale. A titre de punition, certains enfants étaient régulièrement

battus et aspergés à l'aide d'un tuyau d'arrosage, même en hiver. Analysant également le rôle des autorités glaronnaises, le rapport entend apporter une contribution à l'étude nationale.

Ayant pris connaissance du rapport, le Conseil d'Etat glaronnais a présenté ses excuses en mars 2014 «en bonne et due forme» aux personnes ayant subi, jusqu'en 1981, des abus et des maltraitements dans le cadre des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux: ces personnes ont été privées des moyens légaux pour se défendre et les instances cantonales se sont trop peu soucies du bien-être des enfants concernées.

Les gouvernements des cantons de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lucerne, de Thurgovie et de Zurich ont également reconnu les torts infligés et ont présenté leurs excuses aux personnes concernées. Des recherches scientifiques ont été entreprises. Citons notamment le rapport du canton de Lucerne: Martina Akermann/ Markus Furrer/ Sabine Jenzer, Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Luzern, sous la direction de Markus Furrer, Lucerne 2012.

3.3.5 Fonds spécial du canton de Vaud

En 2012, le gouvernement du canton de Vaud a versé 250 000 francs provenant de la liquidation de la fondation Dr Ernest-Alfred Correvon dans le Fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Le Conseil d'Etat a ainsi marqué, par un geste symbolique, la reconnaissance de la précarité et de la grave souffrance de certains orphelins placés par l'Etat jusqu'à la fin des années 1970. Le montant de 250 000 francs a jusqu'ici servi exclusivement à verser des allocations aux orphelins ayant subi un placement. Lors de la création du fonds d'aide immédiate (cf. D.4.2), le canton de Vaud a fait savoir qu'il désirait désormais utiliser cet argent pour fournir une aide immédiate aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux, mais qu'il préférerait gérer le fonds lui-même. Si nécessaire, ce dernier pourra être réalloué. L'aide sera octroyée selon les mêmes critères que dans le cadre du fonds d'aide immédiate de la Chaîne du bonheur.

3.3.6 Ville de Berne

L'accès aux dossiers constitue l'une des revendications centrales des personnes touchées par des mesures de coercition à des fins d'assistance. Les collaborateurs des archives de la ville de Berne, qui renferment un nombre important de documents pertinents, aident les victimes à rechercher leur dossier. Il suffit de remplir une demande de consultation et une déclaration relative à la protection des données pour pouvoir bénéficier d'un accès simple et rapide aux archives. Les collaborateurs accompagnent les victimes lors de la consultation, celle-ci pouvant susciter de vives émotions chez toutes les personnes présentes. En tout, les archives municipales ont dépensé près de 30 000 francs pour conserver et rendre accessibles 5000 dossiers de l'assistance sociale.

Début avril 2014, le Conseil municipal de la ville de Berne a décidé de verser 100 000 francs au fonds d'aide immédiate qui a pour mission de venir en aide aux personnes touchées par des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux avant 1981 qui se trouvent dans le besoin (cf. D.4.2). Par ce versement, le Conseil municipal reconnaît que les autorités tutélaires de la ville de Berne ont causé une grande injustice à beaucoup de personnes jusqu'à cette date.

3.3.7 Union des villes suisses et Association des communes suisses

L'USV et l'ACS ont participé à l'organisation et à la tenue de la cérémonie commémorative d'avril 2013 en l'honneur des enfants placés et des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux et sont représentées à la Table ronde. Ces deux associations soutiennent les intérêts légitimes des personnes concernées, en particulier l'étude scientifique des mesures pratiquées à l'époque et la recherche de solutions qui permettraient de rendre justice à ces personnes. Leurs comités ont abordé ces thèmes à maintes reprises et leurs secrétariats ont régulièrement fourni aux membres des informations sur les travaux de la Table ronde, leur transmettant notamment des indications sur la conservation et la consultation des dossiers, ainsi que sur les possibilités d'une aide immédiate aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance. Dans ce contexte, les secrétariats ont souligné que des aides

financières uniques versées par le fonds d'aide immédiate ne devaient pas conduire à une réduction de l'aide sociale. Enfin, l'USV a organisé une séance d'information sur les mesures de coercition à des fins d'assistance à l'intention de ses membres.

Certaines villes et communes ont pris l'initiative de faire un geste en faveur des personnes touchées par des mesures de coercition à des fins d'assistance. Outre la ville de Berne (C.3.3.6), d'autres villes, dont Zurich, avaient déjà entrepris de rendre les dossiers personnels accessibles aux personnes concernées et de fournir des prestations individuelles à ces personnes ou à leurs proches qui se trouvent dans le besoin. Les villes concernées ont toujours veillé à ce que les prestations ne provoquent pas une diminution de l'aide sociale. La ville de Zurich avait en outre déjà commandé en 2002, puis publié, une étude sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ordonnés sur son territoire. Enfin, plusieurs villes suisses (Berne, Coire, Saint-Gall, Zurich, Frauenfeld, Genève, Fribourg) ont accueilli et soutenu l'exposition «Enfances volées – Verdingkinder reden», soutenue financièrement par l'USV, l'ACS et d'autres organisations.

3.3.8 Eglises

C'est par le biais de la Fédération des Eglises réformées suisses (FEPS), que les Eglises réformées contribuent activement depuis 2012, soit depuis le lancement des préparatifs de la cérémonie commémorative du 11 avril 2013, au travail de mémoire sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux. La fédération participe à la Table ronde et contribue à ses travaux au nom de différents acteurs des Eglises réformées impliqués dans des placements extrafamiliaux.

Considérant que la population suisse connaît très mal le problème des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux, la FEPS estime que l'une des principales tâches qui incombe à tous les groupes et organisations représentés à la Table ronde consiste à diffuser des informations dans les milieux qui leur sont proches, afin de les sensibiliser à ce chapitre sombre de l'histoire sociale suisse. Elle a contribué à l'effort d'information et de sensibilisation en publiant à maintes reprises (dans ses organes nationaux, régionaux et cantonaux) des comptes rendus sur les événements du passé, les travaux actuellement en cours et le rôle des Eglises.

La fédération s'attache par ailleurs à faire connaître l'engagement de la Table ronde parmi ses membres et participe à ses projets dans la mesure qui convient. Elle a ainsi invité ses membres à prendre part au printemps 2015 à une collecte nationale en faveur du fonds d'aide immédiate, et son appel a reçu un écho positif. Elle veille également, en collaboration avec ses membres, à faciliter l'accès des personnes concernées aux archives ecclésiastiques et à mettre en lien les services sociaux des Eglises avec les points de contact pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance.

Différents organes de l'Eglise catholique traitent le thème des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance, et en particulier la question de l'accès aux archives: CES, évêchés, Eglises cantonales, CCCRS, communautés religieuses et paroisses. Les membres de la CES ont demandé aux responsables des archives d'accorder une attention particulière à ce thème et de répondre au mieux aux demandes qui leur étaient adressées.

Les évêques et les communautés religieuses ont conscience de leur responsabilité. Plusieurs commissions d'experts indépendantes ont été chargées d'étudier les mesures de coercitions dans ces différentes institutions, les torts inexcusables subis et les reproches formulés. Les Eglises cantonales, les évêchés, la CES et les communautés religieuses s'entraident pour mener à bien ces travaux (cf. études sur les faits survenus dans le foyer de Rathausen et dans celui de Saint-Iddazell / monastère de Fischingen). Les résultats de ces études ont été publiés (voir annexe) et largement relayés par les médias. Ils représentent une importante contribution à l'étude menée au niveau national sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux. On peut citer ici l'ouvrage de Markus Ries Valentin Hinter Mauern. Fürsorge und Gewalt in kirchlich geführten Erziehungsanstalten im Kanton Luzern (éd. Valentin Beck, 2013). L'auteur y pose un regard scientifique sur les faits qui se sont déroulés dans les établissements d'éducation lucernois entre les années 30 et les années 60. Les circonstances ayant donné lieu aux abus sont complexes, car autant les autorités, canton et Eglise, que la société ont leur part de responsabilité. D'autres communautés ont entrepris des études similaires sur cette page sombre de leur histoire (Ingenbohl, Einsiedeln, Engelberg, Melchtal, Menzingen, etc., cf. C.3.3.9).

Tous les évêchés ont en outre décidé d'organiser, en 2015, une journée de collecte nationale en faveur du fonds d'aide immédiate.

3.3.9 Ordres et monastères: l'exemple de Fischingen

Le monastère bénédictin de Fischingen a été dissous en 1848, puis a abrité un orphelinat, un établissement éducatif et une école secondaire de 1879 à 1976. Placée sous l'autorité de l'association Saint-Iddazell (puis, dès 2012, sous celle de l'association du monastère), l'institution fut pendant longtemps l'une des plus grandes du genre en Suisse. A partir de 1879, elle a été dirigée par les sœurs de la Sainte Croix de Menzingen, qui ont été remplacées en 1957 par les sœurs du monastère bénédictin de Melchtal. Depuis le milieu des années 1940, des pères et des frères bénédictins d'Engelberg sont également venus travailler à Fischingen, reprenant la direction de l'institution.

Entièrement rénové au cours des dernières années, le monastère est utilisé aujourd'hui comme hôtel pour des séminaires. Dans le cadre de cette réorientation et suite à des plaintes déposées il y a des années concernant le traitement réservé à d'anciens élèves, l'association du monastère de Fischingen a décidé en 2012 d'enquêter sur le passé de l'institution. En novembre 2012, elle a remis les dossiers de l'orphelinat aux archives du canton de Thurgovie. Un mandat visant à étudier l'histoire de l'orphelinat et de l'école secondaire de Saint-Iddazell a été attribué en février 2013. Le rapport élaboré sous la direction de Thomas Meier a été porté à la connaissance du public au cours d'une conférence de presse le 5 mai 2014 au monastère de Fischingen. A cette occasion, des représentants de l'association et des monastères impliqués ont présenté leurs excuses pour les fautes commises. Le président de l'association du monastère de Fischingen a également fait savoir que l'association et les monastères impliqués allaient verser ensemble 250 000 francs au fonds d'aide immédiate.

En assurant la conservation des dossiers, en commandant une étude historique, en reconnaissant officiellement les fautes commises et en effectuant un geste de solidarité sur le plan financier, l'association du monastère de Fischingen et les autres monastères impliqués ont apporté une contribution significative parmi les différents travaux entrepris dans le domaine des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux.

3.3.10 Integras, association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisée, et CURAVIVA Suisse

Considérant que la Table ronde ne peut produire un impact sur l'aide à l'enfance et à la jeunesse que si les discussions, les thèmes abordés et les recommandations sont intégrés dans la pratique de l'éducation institutionnelle d'aujourd'hui, les associations Integras et CURAVIVA Suisse ont créé un groupe de résonance. Ce groupe doit assurer le réseautage des institutions de placement et les sensibiliser aux questions soulevées par les faits historiques. Les liens avec les institutions sont assurés par les délégués des associations de directeurs de foyers des (grands) cantons et des grands organismes responsables d'institutions.

Le groupe de résonance a pour but d'attirer l'attention des institutions sur les événements historiques et d'en tirer des conclusions pour les méthodes éducatives actuelles. Il se penche également sur la question de la réparation.

Voici les tâches du groupe de résonance:

- Discussion et formation de l'opinion concernant les thèmes abordés par la Table ronde.
- Communication auprès de toutes les institutions sur les thèmes abordés (retours d'informations aux associations qui le composent, communications destinées à l'ensemble des institutions et aux organismes responsables).
- Formulation de propositions à l'intention de la Table ronde.

Partageant les préoccupations de la Table ronde quant au financement du fonds d'aide immédiate, le groupe de résonance a recommandé aux organismes responsables de contribuer à l'alimenter en signe de solidarité.

Les associations Integras et CURAVIVA se sont fortement engagées sur les plans stratégique et opérationnel et ont, par le biais de leurs organes d'information, sensibilisé leurs membres à différents thèmes. En 2014, un accent particulier a été mis sur la conservation des dossiers et la garantie d'un accès facilité aux archives des institutions pour les personnes concernées.

En novembre 2014, Integras publiera l'étude de Wolfgang Hafner «Pädagogik, Heime, Macht – eine historische Analyse», qui analyse la vie dans les foyers de 1923 à 1980 au moyen d'exemples

concrets. L'auteur approfondit les thèmes des méthodes pédagogiques, des punitions, des incontinences nocturnes, de la religion et les aptitudes relationnelles. Le livre traite encore de la Heimkampagne et de ses effets sur l'éducation dans les foyers.

3.3.11 Commission fédérale pour les questions féminines CFQF

La CFQF travaille depuis 1977 sur la question des peines ordonnées contre des femmes et exécutées à Hindelbank. En 1978, elle a publié son rapport «Exécution pénale pour les femmes en Suisse» accompagné de propositions de réformes. L'une des revendications de l'époque était de prévoir des locaux différents pour les femmes internées par décision administrative et les femmes condamnées par décision pénale. Dans le cadre de son engagement, Ursula Biondi a demandé, fin 2007, à la CFQF de soutenir le projet de réhabiliter les femmes qui ont été internées dans la prison de Hindelbank alors qu'elles n'avaient pas été condamnées. La CFQF a mené ses propres recherches et soutient depuis une étude globale sur les faits en question. En temps que commission fédérale extraparlamentaire, elle a pu, grâce au travail de sa directrice, Elisabeth Keller, jouer un rôle de conseil dans le cadre de la Table ronde et servir d'intermédiaire entre les autorités et les victimes pour fournir des explications et mener des recherches.

3.3.12 Travaux scientifiques préliminaires et recherches

Depuis quelques années les recherches menées dans le domaine des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux sont de plus en plus conséquentes. À côté des différents mandats de recherches octroyés et en cours de réalisation, relevons qu'un réseau de recherches national et interdisciplinaire a été fondé en 2011. Ce réseau a soutenu activement le travail des représentants du monde scientifique à la Table ronde en vue

de l'étude scientifique globale. C'est dans le cadre de ce réseau que plusieurs chercheurs de renom ont signé, en été 2012, la «Résolution pour la création d'une Table ronde mesures de contrainte à des fins d'assistance et placement des enfants». Un ouvrage collectif sur l'état actuel des recherches sur les placements extrafamiliaux est en cours de réalisation: Markus Furrer / Kevin Heiniger / Thomas Huonker / Sabine Jenzer / Anne-Françoise Praz (éd.): Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980, Bâle 2014. Le projet «Placing Children in Care: Child Welfare in Switzerland (1940–90)», financé par le Fonds national suisse, a été lancé en janvier 2014. Six universités prennent part à ce projet (HES Suisse du Nord-Ouest, Université de Zurich, Université de Fribourg, Université des sciences appliquées de Zurich, Université de Genève, Université de Bâle). Ce projet vise une étude interdisciplinaire (histoire, travail social, sciences de l'éducation) sur la réalité dans les foyers suisses dans la deuxième moitié du XX^e siècle.

3.4 Groupe parlementaire pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance

Le groupe parlementaire pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance a été fondé début 2012 par la conseillère nationale Jacqueline Fehr pour assurer un devoir de mémoire par rapport aux atteintes aux droits fondamentaux qu'ont subies ces personnes dans un passé encore récent. Il vise, de manière générale, à faire la lumière sur ce chapitre sombre de l'histoire sociale suisse. Le groupe assure une représentation politique des intérêts des personnes concernées au Parlement et doit permettre à ces dernières d'avoir des échanges avec les parlementaires. Sa participation à la Table ronde sert également, en vue des futurs travaux législatifs, à tenir le Parlement informé des discussions entre les personnes concernées et les organisations participant à la Table ronde.



Témoignage de Bernadette Gächter

Je suis l'une des femmes qu'on a contraintes à avorter et stérilisées pour des raisons eugéniques. C'était en 1972 dans le canton de St-Gall. Lorsque, à 18 ans, je suis tombée enceinte par accident, on m'a tout à coup annoncé que je souffrais de troubles psychologiques. J'avais pourtant fini l'école secondaire. Toujours est-il que les médecins, mon tuteur et mes parents d'accueil ont voulu me convaincre que j'avais des lésions cérébrales et que mon enfant naîtrait à son tour avec de telles lésions. On m'a stérilisée comme on stérilise une chatte, pour éviter qu'elle ne mette bas quatre fois par an. Je ne pouvais plus avoir d'enfants, plus avoir de famille. Quand j'étais plus jeune, ça me faisait extrêmement mal de voir des mères avec des bébés ou des enfants. Aujourd'hui, je ressens la même douleur quand je vois des femmes avec leurs petits-enfants. Depuis cet épisode, je n'ai plus de sensations dans le ventre. Cela fait 30 ans que je me bats pour mes droits. Il faut beaucoup de force, une énergie incroyable et énormément de volonté pour malgré tout tenter de vivre une vie digne d'être vécue. Conformément à la résolution du Conseil de l'Europe du 26 juin 2013, j'ai le droit à une indemnisation.

D Mesures réalisées et proposées par la Table ronde

Après les mesures déjà prises par elle-même ou par les autorités concernées, la Table ronde présentera diverses propositions visant soit à améliorer la situation des personnes concernées, soit à avancer dans la compréhension de cette période difficile de notre histoire. Si certaines de ces propositions nécessitent une modification des bases légales, d'autres en revanche pourront être mises en œuvre dans le cadre de la législation en vigueur. La thématique a été subdivisée en plusieurs sous-domaines, parmi lesquels la reconnaissance des injustices subies (chiffre 1), le conseil et l'accompagnement (chiffre 2), la conservation et la consultation des dossiers personnels et la possibilité pour les victimes de mentionner leur désaccord sur des données les concernant (chiffre 3), les prestations financières (chiffre 4), l'étude scientifique (chiffre 5), le travail de relations publiques et de sensibilisation (chiffre 6) et, enfin, les mesures d'ordre organisationnel (chiffre 7).

1 Reconnaissance des injustices subies

1.1 Contexte

Depuis quelques années, on constate dans notre pays une sensibilisation et un regain d'attention par rapport aux injustices et aux souffrances subies par le passé par certains groupes de population. Certains de ces aspects de notre histoire récente ont déjà fait l'objet d'études approfondies, complètes ou partielles: la réhabilitation des «Justes» qui ont aidé des réfugiés au cours de la 2^e guerre mondiale (rapport final de la Commission Indépendante d'Experts Suisse – Seconde Guerre Mondiale [rapport Bergier]: La Suisse, le national-socialisme et la Seconde Guerre mondiale, Zurich 2002), la réhabilitation des Suisses partis combattre dans la guerre d'Espagne, les «enfants de la grand-route», ou encore, plus récemment, la réhabilitation des victimes d'internements administratifs. Pour d'autres, le travail vient à peine de commencer. Les injustices constatées dans le cadre de chacun de ces chapitres, l'échelle et l'intensité avec laquelle elles se sont déployées, suscitent parmi les victimes elles-mêmes comme parmi les successeurs des autorités et organisations de l'époque, le désir de se pencher de manière appropriée sur ce passé difficile. Si l'on ne pourra certes jamais défaire ce qui est arrivé, on peut reconnaître les injustices et les souffrances infligées, présenter des excuses aux victimes, et,

dans la mesure du possible, tenter de les réparer. Cela peut se traduire par des excuses formelles de la part d'une autorité ou d'une organisation (dans le cadre d'une cérémonie ou d'un événement commémoratif, p. ex.) ou par une réhabilitation formelle via la promulgation d'un acte législatif (loi ou décision, p. ex.). Il est également possible qu'une victime et les personnes responsables d'une mesure prise à l'époque se rencontrent pour échanger leurs vues, voire peut-être pour se réconcilier. A cet égard, il est important, en fonction des circonstances, que les paroles soient suivies d'actes. Il peut s'agir de mesures d'ordre législatif ou autre visant à éviter que de tels événements puissent se répéter, ou de l'octroi de prestations financières, notamment, visant à améliorer la situation des victimes.

1.2 Mesures déjà réalisées

Le 11 avril 2013 s'est tenu à Berne un événement commémoratif pour toutes les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a présenté ses excuses aux victimes au nom du gouvernement suisse pour les injustices et les souffrances infligées. Michel Thentz, conseiller d'Etat jurassien et membre du comité directeur de la CDAS, a présenté ses excuses au nom des cantons, des villes et des communes. Des représentants d'Eglises, de foyers et de l'USP ont agi dans le même sens (cf. C.2.5.2).

Peu après, en été 2013, le DFJP a mis en place une Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et a nommé à sa tête un délégué au sein du département en chargeant celui-ci de remplir également la fonction de médiateur pour tous les groupes de victimes (cf. aussi point C.2.6). La Table ronde a entretemps aussi rédigé le présent rapport, où elle fait un certain nombre de propositions visant à traiter en profondeur la thématique des MCFA. Ce rapport doit être soumis aux autorités politiques compétentes et aux autres organisations concernées, afin qu'elles puissent prendre les décisions appropriées et introduire les mesures qui s'imposent.

Signalons encore que, le 3 juin 1986, le président de la Confédération Alphons Egli avait déjà demandé pardon pour les torts liés aux enfants yéniches retirés à leur famille entre 1926 et 1973. Le 10 septembre 2010, Mme Eveline Widmer-Schlumpf, qui était alors la cheffe du DFJP, a présenté les excuses officielles du Conseil fédéral

aux victimes de placements administratifs dans le cadre d'un événement commémoratif à Hindelbank (cf. C.2.5.1). Les cantons ont présenté leurs excuses par le biais du conseiller d'Etat Hans Hollenstein, en tant que représentant de la CDAS, le juge cantonal Guido Marbet, en tant que représentant de la COPMA et le conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, en tant que représentant de la CCDJP.

1.3 Mesure proposée: mémoriaux

Il serait souhaitable de mettre en place des mémoriaux pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Cela permettrait de rendre hommage en un lieu officiel aux victimes et d'émettre un message fort en faveur du pardon et de la réconciliation. Le sort des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux serait ainsi inscrit de manière durable dans la mémoire collective et cela permettrait à la société de se souvenir qu'il ne faut jamais laisser une telle injustice se reproduire.

Un monument à la mémoire des enfants placés de force a d'ores et déjà été érigé en 2009 à Rathausen, dans le canton de Lucerne. Il est également prévu d'installer dans le monastère de Fischingen, dans le canton de Thurgovie, une plaque à la mémoire des anciens pensionnaires. Dans l'ancien foyer pour enfants de Mümliswil, dans le canton de Soleure, un monument national à la mémoire des enfants placés de force a été mis en place en 2013 sur l'initiative de la fondation privée Guido Fluri. En plus de ces initiatives locales, importantes, en faveur des enfants placés de force, il convient maintenant de mettre en place des mémoriaux dans des lieux qui ont une importance particulière. Dans les lieux qui ont changé d'affectation, il est par exemple possible de poser une plaque pour rappeler les faits qui s'y sont déroulés précédemment. On pensera aussi à prendre en considération les personnes qui se sont engagées en faveur des victimes, comme Carl Albert Loosli ou Peter Surava (Hans-Werner Hirsch).

La Table ronde propose d'élever des mémoriaux pour toutes les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux dans des lieux qui ont une importance particulière. Un mémorial au moins devra être d'importance nationale.

2 Conseil et accompagnement

2.1 Contexte

Pendant longtemps, la plupart des victimes ont dû vivre seules avec leur histoire et leurs souffrances. Si elles voulaient des conseils ou un soutien, il leur fallait le chercher et le financer elles-mêmes. Beaucoup ne disposaient toutefois pas des ressources nécessaires. Il est dès lors important que ces personnes puissent recevoir à présent une aide de l'Etat. Elles doivent être soutenues et accompagnées pour comprendre leur histoire et les épreuves qu'elles ont traversées. Elles ont par exemple aussi besoin de conseils pour analyser leur situation et prendre des décisions pour leur avenir, pour surmonter leur passé, ou encore pour améliorer leur situation financière. C'est pourquoi il importe de leur proposer un soutien autant psychologique que juridique.

2.2 Mesures déjà réalisées:

création de points de contact

Le 26 février 2013, la CDAS a recommandé aux cantons de mettre en place des points de contact pour les victimes.

Des points de contact de ce type ont entretemps été mis en place dans la quasi-totalité des cantons, et il s'agit dans la plupart des cas, les centres de consultation pour l'aide aux victimes. Certains cantons ont choisi d'instituer un point de contact commun (comme BL/BS, AG/SO ou AI/AR/SG).

Les points de contact assistent les victimes dans la reconstitution de leur propre histoire et dans le travail visant à dépasser leurs traumatismes. Ils les aident à évaluer leur situation et à effectuer les démarches nécessaires pour faire valoir leurs droits. Ils leur fournissent au besoin les coordonnées des autorités compétentes, des archives qui conservent les documents les concernant, ainsi que de spécialistes susceptibles de les aider dans leurs démarches administratives ou leur travail personnel (assistance juridique ou psychologique, par ex.).

Plus de 600 personnes ont bénéficié jusqu'à présent de l'assistance de ces points de contact (état au 1^{er} juillet 2014).

Depuis l'automne 2013, la CDAS organise des rencontres régulières entre les points de contact. Ces rencontres ont pour but de leur permettre de partager leurs expériences et leur savoir-faire concernant les questions pratiques, et d'élaborer des solutions pour les problèmes en suspens. Trois rencontres ont eu lieu à ce jour: le 16 septembre 2013, le

21 janvier 2014 et le 3 juin 2014. Les thèmes à l'ordre du jour étaient notamment la collaboration avec les archives et le soutien à apporter aux victimes pour remplir les formulaires pour l'aide immédiate. Des représentants de l'OFJ étaient présents à chacune de ces rencontres.

Pour donner aux personnes concernées une vue d'ensemble des différentes instances présentes dans leur canton, la CDAS met à leur disposition une liste d'adresses, publiée sur le site Internet du délégué et sur son propre site. La liste est mise à jour régulièrement.

Pour que les informations circulent directement entre les points de contact et la Table ronde, le centre de consultation pour l'aide aux victimes de Zurich siège au sein de celle-ci en qualité de représentant des points de contact.

2.3 Mesures proposées

2.3.1 Financement d'un portail commun pour les services de recherche

Il existe en Suisse un grand nombre de services chargés d'aider les victimes et leurs proches à retrouver des personnes disparues ou à accomplir d'autres démarches. Etant donné la grande variété des services en place – source de confusion potentielle pour les victimes – ceux-ci ont décidé de s'associer pour mettre en place un portail Internet commun. Un groupe de projet constitué de quatre services de recherche a été constitué pour élaborer un site Internet présentant les différents services disponibles en Suisse. Les personnes concernées ont ainsi une vue d'ensemble pour s'adresser aux services adéquats.

La création de ce portail Internet commun favorise en outre les échanges entre les services.

Selon les estimations du groupe de projet, un financement d'environ 7 000 francs serait nécessaire pour mettre en place le portail.

La Table ronde propose de soutenir financièrement un portail commun pour les services de recherche.

2.3.2 Adaptation de la loi sur l'aide aux victimes

Les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance devraient avoir droit aux prestations des centres de consultation prévus par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI; RS 312.5). Comme le précise la section 2 du chapitre 2 de cette loi (art. 12 ss), les prestations comprennent le conseil, l'aide immédiate, l'aide à plus long terme et une contribution aux frais de l'aide à plus long terme fournie par un tiers. Concrètement, les prestations comprennent une assistance médicale, psychologique, sociale, matérielle et juridique. La Table ronde propose de vérifier l'opportunité d'étendre le champ d'application à raison des personnes de la loi aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Actuellement, seules les victimes d'une infraction se voient reconnaître le statut de victimes au sens de la LAVI. Or, les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux ne sont pas forcément victimes d'infractions.

Les victimes ont en principe droit aux prestations des centres de consultation quelle que soit la date à laquelle l'infraction a été commise (art. 15, al. 2, LAVI). La Table ronde propose néanmoins de vérifier l'opportunité de préciser davantage le champ d'application temporel de la loi. Les centres de consultation doivent recevoir des ressources en personnel et des moyens financiers adéquats pour ces tâches supplémentaires.

La Table ronde propose d'étendre le champ d'application à raison des personnes de la LAVI aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux afin qu'elles bénéficient de l'aide des centres de consultation et de contributions aux frais. Il faudrait aussi examiner si le champ d'application temporel devrait être plus précis.



Témoignage d'Alfred Ryter

Ma mère ayant été longtemps malade, avec plusieurs séjours en clinique, peu avant l'âge de 8 ans, j'ai été placé chez un couple de paysans sans enfants. Sans doute aussi pour des raisons financières. Mes deux frères aînés ont aussi été placés chez ces gens.

Ma chambre à coucher consistait en un grenier où il y avait du fourrage et des outils en tout genre. Je dormais sur un vieux canapé avec une couverture en laine. Quand j'ai compris où j'étais et de quelle manière j'étais traité, j'ai commencé à me rebeller. Je pleurais, donnais des coups de pied dans la porte du grenier, frappais autour de moi avec les objets qui me passaient sous la main. Mais cela n'a rien changé. Ils étaient plus forts que moi et me détruisaient. J'ai tout subi: la faim, les coups, le mépris. Ça ne me faisait plus rien.

C'est lorsque je travaillais que je me sentais le mieux. Même si c'était long et éprouvant, au moins je n'étais pas enfermé.

La faim et la douleur n'ont jamais cessé. Quand la faim devenait trop insupportable, je mangeais du fourrage pour poule ou pour cochon. Le matin, quand j'apportais le lait à la cuisine après avoir gouverné, je recevais comme déjeuner un morceau de pain avec de la confiture et une tasse de lait dilué avec de l'eau froide. Au début, on me disait que de l'eau avait été rajoutée pour éviter que je me brûle avec le lait chaud. Si je faisais mal mon travail, ce qui arrivait souvent à leurs yeux, je recevais un morceau de pain sans confiture avec de l'eau froide. C'est tout ce que je recevais de la journée. Ma maigreur était malade. Comment est-il possible que personne ne l'ait remarqué?

Une fois j'ai volé une orange à des visiteurs. C'est là que j'ai reçu ma punition la plus violente: la femme du paysan m'a battu jusqu'au sang puis enfermé dans le grenier. Peu après, on m'a fait sortir et forcé à me déshabiller et à m'asseoir dans l'eau glacée de la fontaine. La femme m'a frotté avec une brosse rugueuse en m'expliquant que les coups ne suffisaient pas, qu'il fallait également me «laver» pour me faire passer l'envie de voler.

Cinquante ans plus tard, le passé est toujours là. J'ai toujours souffert de dépression, sans savoir exactement ce qui me tourmentait. Maintenant si. J'ai dû faire face à plusieurs épisodes traumatisants: je pense encore et toujours à l'enfer que j'ai vécu quand j'étais jeune, à mes frères qui se sont suicidés. Après 20 ans de thérapies, grâce à mon psychiatre et aux médicaments que je prends, je suis devenu plus stable.

Mon enfance chez ce couple a bouleversé ma vie. Ma femme et mes deux enfants en font eux aussi les frais.

3 Dossiers personnels: consultation, conservation et mentions de désaccord

3.1 Contexte

Une des revendications majeures des victimes est de pouvoir accéder à leur dossier personnel, et ainsi à leur propre histoire. Il est important pour elles de pouvoir tirer au clair leur passé. En effet, pour comprendre et surmonter les épreuves traversées, les victimes doivent pouvoir savoir qui a ordonné des mesures de coercition ou un placement extrafamilial, et pour quelles raisons. Ce droit d'accès est aussi important pour les parents des victimes, qui ignorent souvent ce qui est advenu de leur enfant. Les dossiers personnels représentent enfin aussi un intérêt pour la société et sont d'une très grande utilité pour l'étude scientifique. Toutefois, il peut être difficile de répondre aux demandes de consultation de certaines victimes. Leur parcours est parfois complexe et composé de plusieurs étapes. Plusieurs autorités sont intervenues et les victimes ont parfois été placées hors de leur canton ou dans des foyers privés. C'est pourquoi les pièces concernant une même personne peuvent être réparties entre plusieurs archives, publiques et privées, ce qui peut rendre les recherches longues, difficiles et coûteuses. Elles peuvent aussi avoir été détruites (à l'occasion d'un changement d'établissement ou pour des raisons de protection des données). C'est pourquoi la question de la conservation des dossiers revêt une importance particulière aujourd'hui.

3.2 Mesures déjà réalisées

3.2.1 Sensibilisation des archives cantonales

Une liste de toutes les archives cantonales a été mise en ligne sur le site Internet du délégué depuis que la Table ronde est opérationnelle. Ces archives viennent en aide aux victimes souhaitant consulter leurs propres dossiers. Elles mettent à disposition leurs compétences notamment lorsque des documents relatifs à une victime sont dispersés à différents endroits (par ex. communes, institutions privées). Fin juin 2014, 400 personnes concernées avaient déjà pris contact avec les archives cantonales. Fin 2013, la CDA a émis, à l'intention des victimes et des autorités, des recommandations relatives à la consultation et à la conservation des dossiers. Ces recommandations figurent également sur le site Internet du délégué.

Les archives cantonales sensibilisent et conseillent depuis 2010 – et plus systématiquement depuis 2013 – les responsables d'archives communales et d'institutions privées sur le droit de consultation des victimes.

Il n'est pas possible de corriger ou de détruire des données jugées erronées. En revanche, même si seules quelques lois cantonales sur les archives publiques en spécifient la possibilité, la plupart des cantons permettent aux victimes de faire inscrire une mention de désaccord sur les documents dont la teneur leur paraît erronée. Ces personnes bénéficient sur demande d'une aide pour signaler leur désaccord et formuler une version correcte à leurs yeux.

3.2.2 Cas particulier de l'accès au dossier dans le cadre des adoptions

La Table ronde a demandé à l'OFJ d'éclaircir la question de savoir si des parents biologiques dont les enfants ont été confiés à l'adoption dans le cadre d'une mesure de coercition à des fins d'assistance ont le droit d'obtenir des autorités des informations relatives à leurs enfants. L'évaluation de l'OFJ – consultable sur le site du délégué – a donné en résumé les résultats suivants:

- Les adoptions postérieures au 1^{er} avril 1973 sont régies par le secret conformément à l'art. 268b du CC.
- Le secret de l'adoption ne s'applique pas, en revanche, aux adoptions prononcées selon l'ancien droit, c'est-à-dire avant le 1^{er} avril 1973. Il n'est pas non plus possible d'invoquer le secret de fonction de manière absolue pour refuser la consultation de pièces à des parents biologiques. Il doit y avoir des intérêts concrets à ce que des pièces soient tenues secrètes.
- Exception: le secret de l'adoption vaut aussi pour les adoptions qui, bien que prononcées selon l'ancien droit, ont été soumises aux nouvelles dispositions à la demande conjointe de l'adopté et des parents adoptifs.
- Un projet de modification du CC prévoyant d'assouplir dans une certaine mesure le secret de l'adoption a donné lieu à une consultation qui a pris fin le 31 mars 2014. Prochaine étape: l'élaboration du message à soumettre au Parlement après l'approbation du Conseil fédéral.



Témoignage de Maria-Magdalena Ischer

J'ai connu mon ami quand j'habitais encore chez ma mère, et je suis rapidement tombée enceinte. J'ai accouché de mon premier enfant à 17 ans. On a voulu me l'enlever, mais je m'y suis opposée. J'ai l'ai gardé deux mois, puis, une nuit, on me l'a pris. L'autorité tutélaire faisait ce qu'elle voulait. Avant l'accouchement, on m'a placée dans une clinique psychiatrique pour me faire avorter et me stériliser.

Je n'ai rien commis d'illégal. J'ai même un document qui précise «sans décision judiciaire». Tout ça parce que je voulais retrouver mon enfant. Eux voulaient juste avoir la paix, que je renonce. Quand je suis arrivée, j'ai constaté qu'il y avait des barreaux partout. J'ai dit «mais c'est une prison».

La douche est la première étape, puis on vous donne des vêtements bruns, si vous êtes interné par décision administrative – les personnes internées par décision judiciaire en reçoivent des bleus. Nous étions dans des espaces différents, mais nous mangions et travaillions dans les mêmes pièces que les femmes condamnées pour meurtre. Si la vie ne t'a pas donné l'occasion d'apprendre beaucoup de choses avant d'entrer ici, le retard est vite rattrapé. Tu deviens même experte en crimes sans grandes difficultés.

Cet épisode a été un choc pour moi. J'ai ensuite été amenée dans le bureau du directeur, qui m'a dit: «C'est fini le cinéma. Maintenant tu vas obéir.» Je me suis dit: «Quitte à rester enfermée dans cette prison, autant le tuer tout de suite. Au moins je saurai pourquoi je suis ici.» Je lui ai sauté à la gorge, même si j'étais petite, et ai vraiment voulu l'étouffer. Je me suis dit que comme ça la police viendrait ou que quelque chose au moins se passerait. Mais ça n'a pas marché. On m'a piqué à travers les vêtements et mise dans un cachot. Un trou au sous-sol, avec une minuscule ouverture pour laisser passer l'air, une planche et une couverture en laine, sans coussin. Soupe et pain comme seule nourriture. J'y suis restée dix jours. Ensuite ils ont dû me sortir.

L'Office fédéral de l'état civil a communiqué à la Table ronde son intention d'élaborer un mémento indiquant en particulier aux mères concernées dans quelles circonstances elles ont droit à des renseignements, et dans quels cas les autorités ne sont pas habilitées à leur en fournir. Ce mémento sera également distribué aux autorités cantonales compétentes. La Table ronde salue cette initiative et souligne l'importance de la concrétiser dans les plus brefs délais.

3.2.3 Recommandations aux cantons concernant la conservation des archives (2010 et 2013)

De nombreux dossiers de victimes ont déjà été détruits. Il est donc primordial de veiller à la conservation des dossiers qui existent encore. D'entente avec le DFJP, la CCDJP et la COPMA, la CDAS a envoyé aux gouvernements cantonaux, le 3 décembre 2010 déjà, une lettre invitant ceux-ci à conserver les dossiers relatifs à des internements administratifs. Pour que les autres personnes concernées par des mesures de coercition à des fins

d'assistance et des placements extrafamiliaux (et les historiens effectuant des recherches) aient aussi accès à ces archives, le DFJP, la CDAS et la CDA, dans une lettre du 26 février 2013, ont recommandé aux cantons de veiller à ce que celles-ci soient conservées et préservées de la destruction au niveau cantonal et dans toutes les communes concernées. Cette lettre demande également aux cantons d'appeler les institutions privées (par ex. foyers ou anciennes maisons de correction) – chargées à l'époque d'appliquer les mesures de coercition à des fins d'assistance – à sauvegarder ces archives et à en garantir l'accès.

3.3 Mesures proposées

3.3.1 Sensibilisation des archives

Il convient de poursuivre le travail de sensibilisation et de soutien des personnes responsables des archives communales et privées – en particulier religieuses – concernant la gestion, la conservation et la consultation des dossiers. En outre, les archives qui ne l'ont pas encore fait sont tenues de coopérer et d'autoriser les personnes concernées à consulter leur dossier personnel.

Il est important pour les personnes concernées qu'elles puissent connaître les personnes responsables de ce qu'elles ont traversé. Dans la pratique, pour que les règles relatives à la protection de la personnalité soient respectées, le nom des personnes responsables est parfois masqué sur les documents demandés. Cette pratique est difficilement compréhensible et dans tous les cas insatisfaisante pour les victimes. La décision d'anonymiser ou non un document doit être prise sur la base d'une pesée des intérêts entre le droit de consultation de la victime et le droit à la protection de la personnalité de la personne mentionnée dans le document. La Table ronde recommande aux responsables des archives d'être relativement souples et de privilégier les intérêts des personnes concernées.

La Table ronde propose que les archives cantonales continuent de sensibiliser et à soutenir les archives cantonales, communales et privées, en particulier religieuses, dans le domaine de la gestion et de la conservation des dossiers, ainsi que de l'exercice des droits de consultation. Les responsables d'archives qui ne sont pas encore accessibles garantissent aux personnes concernées le droit de consulter leurs dossiers.

3.3.2 Mention de désaccord

Les personnes concernées ne sont pas toujours d'accord avec le contenu de leur dossier personnel. Du fait que leur version des faits est souvent différente, nombre d'entre elles souhaitent apporter des précisions à leur dossier. De nombreux cantons offrent aux personnes concernées la possibilité de faire inscrire une mention de désaccord dans leur dossier (cf. D.3.2.1). Les collaborateurs des archives aident les personnes qui le souhaitent à signaler leur désaccord et à formuler une version correcte à leurs yeux. Cette pratique doit être maintenue.

La Table ronde propose de poursuivre la pratique actuelle de mention des désaccords et encourage les collaborateurs des archives à continuer d'aider les personnes concernées à signaler leur désaccord et à formuler une version correcte à leurs yeux.

3.3.3 Disposition légale sur l'archivage

La loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative contient une disposition (art. 6) obligeant les autorités fédérales, cantonales et communales à conserver les dossiers des placements administratifs. Pour des raisons évidentes d'égalité de traitement, il convient également de préserver de la destruction et d'archiver sous une forme appropriée les dossiers des personnes appartenant aux autres groupes de victimes représentés à la Table ronde. Cette mesure concerne aussi les rapports des autorités tutélaires qui sont généralement conservés avec les actes d'adoption. Cela est non seulement dans l'intérêt des victimes, mais aussi dans celui des chercheurs, tributaires de ces dossiers s'ils entendent faire des études exhaustives sur le sujet. En lieu et place d'une simple recommandation, il faut créer ici une base légale contraignante pour toutes les archives en charge des dossiers en question. La Table ronde est par conséquent d'avis que la règle de l'archivage figurant dans la loi sur la réhabilitation doit s'étendre, sous une forme appropriée, à tous les groupes de victimes qu'elle représente.

3.3.4 Assouplissement du secret de l'adoption

La motion Fehr 09.4107 Secret de l'adoption, déposée le 9 décembre 2009, a chargé le Conseil fédéral de soumettre au Parlement une modification du CC sur le secret de l'adoption. Selon l'avant-projet de

modification du CC (droit de l'adoption; cf. D.3.2.2), les parents biologiques obtiendront des renseignements sur l'identité de leur enfant majeur pour autant que celui-ci ait donné son accord. De plus, les parents auront le droit d'obtenir sur la situation de l'enfant des informations qui ne permettent d'identifier ni celui-ci, ni ses parents adoptifs, indépendamment de l'âge de l'enfant et de son consentement, pour autant qu'il n'en résulte pas d'atteinte à ses intérêts. De son côté, l'enfant mineur bénéficiera du même droit en ce qui concerne ses parents biologiques.

La législation actuelle (cf. D.3.1.2) empêche souvent les personnes concernées par des adoptions forcées de prendre contact avec des membres de leur famille. Mais on ne sait pas encore si, et à quel moment, le Parlement adoptera l'avant-projet qui apporterait certaines améliorations à cet égard. La Table ronde propose par conséquent d'accorder la priorité absolue à ce projet de modification du CC. Il s'agit en l'occurrence d'officialiser un assouplissement du secret de l'adoption. On veillera enfin à prendre les mesures nécessaires par rapport à l'ancien droit de l'adoption (cf. D.3.2.2) pour permettre une prise de contact avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

La Table ronde propose d'accorder la priorité absolue à la modification du code civil (droit de l'adoption). Il s'agit en outre d'étudier si une prise de contact serait possible avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions en matière d'adoption et, si oui, comment.

4 Prestations financières

4.1 Contexte

Les prestations financières comptent parmi les principales recommandations formulées en faveur des personnes concernées. La Table ronde estime qu'il est juste, à ce propos, qu'elles reçoivent des prestations adéquates. Celles-ci doivent permettre d'atténuer et autant que possible compenser les effets des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux dont les victimes souffrent encore aujourd'hui. Même si l'argent ne peut bien entendu pas effacer les torts infligés, il est important d'octroyer des prestations financières aux personnes concernées. Il ne s'agit pas d'une faveur, mais d'un moyen de reconnaître les injus-

tes commises et de témoigner de la solidarité envers ces personnes. Dans une certaine mesure, ces prestations permettent aussi d'indemniser les victimes pour les travaux non rémunérés qu'elles ont accomplis et pour les atteintes subies.

Le fait qu'une personne ait été victime d'une mesure de coercition à des fins d'assistance ou d'un placement extrafamilial a eu, et a encore, des incidences en partie directes sur sa capacité financière: en raison de violences physiques ou psychologiques ou d'une scolarisation insuffisante, de nombreuses personnes concernées ont eu des lacunes dans leur formation et n'ont souvent pas pu apprendre un métier ou entreprendre des études au terme de l'école obligatoire. Par ailleurs, les personnes concernées évoquent souvent le fait qu'elles ont été privées de leur livret d'épargne. Limitées dans leurs possibilités et dans leurs projets professionnels, certaines n'ont pas effectué une durée complète de cotisation à l'AVS (au sens des art. 29 ss de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, LAVS; R.S. 831.10) et touchent dès lors des rentes relativement basses. Ce manque s'explique d'une part par le fait que le travail des victimes (dans des foyers, des établissements pénitentiaires, dans des fermes et dans des familles) n'était pas rémunéré et que par conséquent aucune cotisation AVS n'a été payée, d'autre part par le fait que les victimes n'ont pas pu avoir une vie professionnelle stable en raison de problèmes psychologiques. Les difficultés économiques rencontrées par les victimes ont enfin également une incidence sur la prévoyance professionnelle (rente modeste ou inexistante).

4.2 Mesure déjà réalisée: aide immédiate

Les participants à la Table ronde estiment judicieux, dans l'attente d'une solution à long terme, d'octroyer rapidement et sans tracasseries administratives une aide transitoire aux victimes qui se trouvent aujourd'hui dans une situation financière difficile. La solution envisagée ne relève pas des pouvoirs publics, n'a pas valeur d'indemnisation ou de réparation et ne nécessite pas de base légale.

Lors de sa deuxième séance, le 25 octobre 2013, la Table ronde a recommandé l'octroi d'une aide immédiate aux victimes confrontées à une situation financière précaire. Cette recommandation a débouché sur la mise en place d'un fonds spécial à l'intention des victimes en collaboration avec la Chaîne du bonheur (cf. informations pour les dons dans la partie G).

La Chaîne du bonheur et le délégué ont signé le 14 avril 2014 une convention assortie de lignes directrices et d'un formulaire de demande. Le délégué reçoit les demandes d'aide immédiate, tandis qu'une commission de la Table ronde se charge de les examiner. Il appartient à la Chaîne du bonheur de gérer le fonds et de verser l'aide immédiate (prestation unique). En vertu des lignes directrices définissant entre autres les critères d'attribution, l'aide immédiate est réservée aux personnes qui ont été elles-mêmes victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance ou de placements extrafamiliaux. Exceptionnellement, une telle aide peut aussi être attribuée à des descendants directs ou à des proches. Il faut en outre que la personne concernée se trouve actuellement dans une situation financière précaire. Il a été décidé que le droit à des prestations complémentaires à l'AVS ou à l'AI revêtait un caractère déterminant pour l'octroi de l'aide immédiate.

Le fonds d'aide immédiate est alimenté à titre volontaire par les cantons, les villes et les communes, par d'autres institutions et organisations ainsi que par des particuliers. L'apport des cantons est substantiel: dans une lettre du 24 janvier 2014, la CDAS et la CDCM ont recommandé d'attribuer à ce fonds un montant de 5 millions de francs. Ce fonds pourra notamment être alimenté par le biais des fonds de loterie cantonaux. La majorité des cantons, plusieurs villes et communes ainsi que diverses institutions, organisations, entreprises et particuliers ont exprimé leur volonté de contribuer au fonds. Le canton de Vaud a décidé de verser sa contribution sur un fonds cantonal déjà existant.

Les premières demandes d'aide ont été reçues en mai 2014; les premiers versements se feront en septembre 2014.

4.3 Mesures proposées

Pour les raisons expliquées plus haut (D.4.1), les prestations financières sont l'une des revendications centrales de la Table ronde. Celles-ci se présentent de deux manières différentes: une prestation en capitale unique et le versement d'une rente régulière (mensuelle) à partir de la retraite. Ces deux types de prestations sont complémentaires, c'est-à-dire que les victimes ont droit aux deux. Ce système doit permettre aux victimes de toucher des contributions financières substantielles, qui soient décentes en comparaison internationale pour des cas similaires. Le montant des deux types de presta-

tions devra être calculé en fonction de l'espérance de vie des différentes victimes.

4.3.1 Fonds de solidarité

Les prestations sous forme de capital unique devront être financées par un fonds de solidarité, qu'il faudrait créer. Elles ne doivent pas avoir valeur d'indemnisation ou de réparation d'un tort moral, mais plutôt constituer un signe de reconnaissance des injustices subies et une marque de solidarité de la population suisse à l'égard des victimes. Le fonds doit être envisagé comme un fonds de solidarité en faveur de toutes les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux, et non uniquement celles qui se trouvent dans une situation de détresse. On évitera ainsi des disputes vaines sur la définition et la hiérarchisation des torts subis. Toutes les victimes ont souffert et méritent des prestations. En outre, le fait qu'une personne ait mieux réussi à s'en sortir financièrement ne doit pas être pris en compte.

L'USP est aussi en faveur d'un système de prestations, mais préférerait un fonds de détresse à un fonds de solidarité, afin de venir en aide uniquement aux victimes vivant aujourd'hui dans une situation financière précaire.

Ces prestations sont réservées exclusivement aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux, exceptionnellement à des descendants directs ou à d'autres membres de leur famille. Il convient d'accorder le même montant à toutes les victimes, afin d'éviter une gradation des injustices subies et ainsi des disputes vaines entre les différents groupes de victimes. Les prestations d'aide immédiate, celles de la Confédération aux enfants de la grand-route ainsi que les autres prestations des cantons et des communes pour les victimes ne doivent pas être déduites des prestations financières provenant du fonds de solidarité.

La majeure partie du financement devrait incomber à l'Etat. Des organisations et des institutions privées peuvent aussi apporter des contributions volontaires à ce fonds. Le montant global à réunir devra encore faire l'objet d'un examen approfondi lors de l'élaboration de la base légale. L'Assemblée fédérale ainsi que les organes compétents des cantons, des communes, des institutions et des organisations pourront par la suite se fonder, pour leurs décisions relatives à des prestations financières, sur l'expé-



Témoignage de Clément Wieilly

Je suis né en 1954 à l'Hôpital des Bourgeois de Fribourg. Mon frère est né en 1952. Nous avons été abandonnés par nos parents dès la naissance. Nous avons été placés à l'hôpital cantonal de Fribourg, section chirurgie pédiatrie, puis à la pouponnière St-François à Courtepin et à Pringy, sous l'égide d'une tutelle générale par les autorités de l'époque, comme pour tous nos placements qui ont suivi. De 1958 à 1968, nous avons été placés à l'Orphelinat bourgeois de la ville de Fribourg. Le directeur était très dur, sans pitié et nous battait, nous privait de repas. Nous étions sans cesse punis de façon très brutale. On me recouvrait la tête d'un coussin jusqu'à ce que je perde conscience. J'ai été victime d'attouchements et de voyeurisme. Nous subissions aussi les moqueries des autres enfants à l'école parce que nous étions des orphelins. Les maîtres de classe nous maltrai-taient. En 1962, un nouveau directeur nous a donné un peu plus de chaleur. De 1968 à 1970, mon frère et moi avons été séparés et j'ai été placé dans une famille d'agriculteurs. Le travail était pénible et avec beaucoup de contraintes, sans rémunération quelconque. Je travaillais de 5h30 à 20h le soir et, entre deux, j'allais à l'école. Je recevais aussi de temps à autre de l'égard de la famille et de l'affection. Pendant ce temps, mon frère était nourri-logé dans une famille de ramoneurs, sans toutefois être payé. A 16 ans, on m'a replacé en institution, au Foyer pour apprentis à Fribourg. J'ai dû apprendre le métier de ferblantier. Les plus grands nous maltrai-taient moralement, physiquement et sexuellement. Les éducateurs étaient laxistes lors de ces agissements. Mon frère a aussi été placé dans ce foyer où il a fait une formation interne de vendeur en chaussures, mais à une autre époque que la mienne. Il a subi les mêmes maltraitances que moi. Nous sommes entrés dans la vie d'adulte et professionnelle sans entourage, sans connaissances et sans repères. Nous n'avons jamais été préparés à affronter la vie de jeune adulte avec tout ce que cela comporte. Nous étions inconscients, manipulables par autrui et sans aucune connaissance de base de la gestion d'un budget financier et des pièges que cela peut engendrer. Nous avons été pris dans l'engrenage du petit crédit par des personnes qui profitaient de notre naïveté. Actuellement, je rembourse encore. En 2014, je vis toujours avec une petite rente AI et j'ai réussi à mettre sur pied l'association Agir pour la dignité.

rience acquise avec l'aide immédiate et les résultats obtenus entretemps par l'étude scientifique. Comme il s'agit principalement de ressources publiques, ce fonds doit être prévu par une base légale, par exemple dans la LAVI ou sous la forme d'une future loi pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Cette base légale devra désigner un organe central au niveau fédéral chargé de gérer le fonds et de verser les prestations aux ayants droit.

La Table ronde propose de prévoir des prestations financières substantielles en faveur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Elle propose de créer une base légale prévoyant un fonds de solidarité. Seul l'USP souhaite limiter les prestations financières aux cas de détresse.

4.3.2 Supplément à la rente AVS

De nombreuses victimes touchent des rentes relativement modestes (cf. raisons au point D.4.1). En plus de la prestation du fonds de solidarité, la Table considère qu'elles devraient avoir droit à un supplément à la rente AVS comme reconnaissance complémentaire des injustices subies.

Ce supplément est destiné à tous les bénéficiaires d'une rente AVS, indépendamment du montant de celle-ci. La Table ronde estime que toutes les victimes doivent recevoir la même prestation étant donné que les souffrances subies ne peuvent pas être hiérarchisées et que la réussite professionnelle ne doit pas non plus être un critère. Les descendants pourront en revanche en bénéficier que dans des cas exceptionnels.

Comme mentionné au point D.4.3.1, l'USP est favorable à un système de prestations financières. Néanmoins, ici aussi, elle estime que le supplément à la rente AVS ne devrait être accordé qu'aux victimes en situation de détresse sur le plan financier. Le supplément n'a pas à être financé par le biais de l'AVS, mais son versement devrait avoir lieu conjointement avec la rente AVS ordinaire. Les fonds nécessaires au financement de cette prestation devront être déterminés dans le cadre de l'élaboration du projet de loi.

Un organe, par exemple le même que celui prévu pour le fonds de solidarité, devrait être responsable de l'examen des demandes. Cela nécessiterait la création de nouvelles bases légales ou l'adaptation de lois existantes (par ex. LPC; LAVS; RAVS, RS 831.101).

Précisons encore que d'autres mesures, comme l'adaptation de la rente maximale, le comblement des lacunes de cotisation AVS ou un départ à la retraite anticipé, ont été étudiées, mais ont été jugées peu opportunes pour différentes raisons. Elles n'ont par conséquent pas été retenues.

La Table ronde propose, pour compléter les prestations du fonds de solidarité, de créer une base légale prévoyant un supplément à la rente AVS destiné à toutes les victimes au bénéfice d'une rente. Seul l'USP souhaite limiter ce supplément aux cas de détresse.

4.3.3 Autres mesures financières

a Précisions sur l'aide immédiate

L'aide immédiate vise à apporter aussi rapidement que possible un soutien financier aux victimes qui se trouvent aujourd'hui dans une situation précaire. Il est donc important que cette aide ne vienne pas réduire les autres prestations que touchent les victimes. Il faut notamment éviter qu'elle soit prise en compte dans le calcul de l'aide sociale et dans celui des prestations des assurances sociales, qu'elles entraînent une hausse des impôts ou qu'elles puissent être saisies par les offices des poursuites. La CDAS, l'OFAS, les autorités fiscales et l'OFJ doivent adresser des recommandations aux autorités compétentes pour que l'aide immédiate profite réellement aux victimes.

La Table ronde propose que l'aide immédiate ne soit prise en compte comme revenu ni dans le calcul de l'aide sociale, des prestations des assurances sociales ou de toute autre prestation sociale, ni dans celui des impôts.

La Table ronde propose de recommander aux autorités cantonales d'user de leur marge d'appréciation et de considérer l'aide immédiate comme un bien insaisissable.

b Mesures dans le domaine de l'AI

En raison de leur parcours, de nombreuses victimes ont une capacité de gain limitée et dépendent dès lors de prestations AI. Dans le cadre des travaux de mise en œuvre de la révision 6a de l'AI, l'OFAS a attiré l'attention des offices AI sur la nécessité de faire preuve de sensibilité lors du réexamen des rentes accordées avant le 1^{er} janvier 2008 sur la base d'un diagnostic de troubles douloureux non explicables par des causes organiques.

La Table ronde propose que la situation particulière des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux soit prise en compte pour le réexamen et la fixation des rentes AI partielles et complètes.

c Règlementation spéciale en matière de poursuites

Pour les victimes au bénéfice d'une aide immédiate aussi bien que pour les futurs bénéficiaires de prestations en provenance du fonds de solidarité qui reste à créer, la question se pose de savoir si les prestations de ce type font juridiquement partie des biens saisissables. Le principe «que ta main gauche ignore ce que fait ta main droite» est primordial pour la Table ronde.

L'organe de haute surveillance sur la poursuite pour dettes et la faillite a communiqué à la Table ronde son intention d'examiner si les prestations de l'aide immédiate et celles du futur fonds de solidarité doivent être considérées comme saisissables ou non, et d'informer les offices des poursuites et des faillites du résultat de son analyse avant les premiers versements d'aide immédiate en septembre 2014.

La Table ronde propose d'informer les offices des poursuites et des faillites et de concevoir la base légale du fonds de solidarité de manière à exclure la saisie de prestations financières versées aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

d Prise en compte des demandes de remise d'impôt

Le fait qu'une personne ait été victime d'une mesure de coercition à des fins d'assistance ou d'un placement extrafamilial a eu, et a encore, des incidences en partie directes sur sa capacité financière (cf. D.4.1).

Beaucoup de victimes confrontées à une telle situation financière n'étaient souvent pas en mesure de payer leurs impôts, de sorte qu'elles ont accumulé des dettes fiscales parfois considérables. La capacité économique diminuée des victimes doit aussi être prise en compte lors de l'examen de demandes de remise d'impôt. Les personnes concernées qui ont un revenu modeste et dont les dettes fiscales échues atteignent un montant élevé devraient bénéficier d'une remise d'impôt. Les cantons sont invités à utiliser en faveur des personnes concernées la marge d'appréciation dont ils disposent lors de l'examen des demandes de remise d'impôt.

La Table ronde propose d'utiliser en faveur des victimes à revenu modeste la marge d'appréciation disponible lors de l'examen des demandes de remise d'impôt.

e Abonnement général CFF 2^e classe à vie

Pour les raisons déjà évoquées (cf. D.4.1), beaucoup de victimes n'ont jamais eu les moyens de voyager. Longtemps après les injustices subies, leur situation financière les empêche souvent d'entreprendre même de petits déplacements.

Il est ainsi impossible pour beaucoup de personnes concernées de rendre visite à des membres de leur famille ou à des amis qui n'habitent pas dans la même localité. Nombre d'entre elles souhaiteraient participer aussi à des manifestations, congrès ou rencontres de groupes ayant subi les mêmes épreuves qu'elles. Une minorité de la Table ronde recommande que l'on finance un abonnement général CFF 2^e classe à vie pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

Une minorité des participants à la Table ronde propose de financer un abonnement général 2^e classe à vie aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

5 Etude scientifique

5.1 Contexte

Il est indispensable de réaliser une étude scientifique sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux. Elle doit aider à comprendre pourquoi et comment ces mesures ont été exécutées et quels effets elles ont eu sur les personnes concernées. L'étude vise à inviter à une réflexion pour éviter que de telles mesures ne se reproduisent un jour en Suisse. Les cantons et les grandes villes qui ne l'ont pas encore fait devraient mandater et financer des études particulières menées par des experts indépendants,

comme celles réalisées par la ville de Zurich et par les cantons de Berne, de Lucerne et de Glaris. Ces études sont l'occasion de recenser et d'analyser les archives cantonales et communales pertinentes et de dresser un état des archives détruites par le passé.

5.2 Présence de chercheurs à la Table ronde

Quatre chercheurs participent à la Table ronde et bénéficient d'une voix consultative: trois historiens et une sociologue; ils ont tous un suppléant (pour plus de détails concernant les chercheurs siégeant au sein de la Table ronde, cf. partie G).

Sur mandat de la Table ronde (séance du 13 juin 2013) et avec l'aide d'un vaste réseau interdisciplinaire, ces quatre chercheurs ont élaboré des «Recommandations relatives à l'étude historique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux», parues le 30 septembre 2013. Ces recommandations ont été portées à la connaissance de la Table ronde. Elles serviront de base aux autres projets de recherche consacrés à l'histoire des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux.

Luzius Mader, le délégué, a par ailleurs chargé les chercheurs de la Table ronde d'élaborer des propositions visant à instituer une CIE et un PNR. Dans le cadre de ces deux projets, et sur la base des recommandations précitées, on élaborera une procédure cohérente d'étude scientifique (cf. en allemand seulement: *Vorschläge zur Organisation einer Unabhängigen Expertenkommission [UEK] und eines Nationalen Forschungsprogramms [NFP] zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen* du 19 mai 2014) (cf. point 5.4).

5.3 Mesures déjà réalisées

5.3.1 Rapport à l'intention de l'OFJ «Bestandesaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder»

En guise de préparatif à la cérémonie commémorative du 11 avril 2013, l'OFJ avait chargé un groupe de chercheurs, formé de Martin Lengwiler, Gisela Hauss, Thomas Gabriel, Anne-Françoise Praz et Urs Germann, de dresser un état des lieux des recherches historiques consacrées aux enfants placés de force, et d'élaborer des propositions de

recherches sur des sujets connexes. Le fruit de leurs travaux est paru sous la forme du rapport «Bestandesaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder» (état des lieux des projets de recherche consacrés aux victimes d'adoptions ou de placements forcés), paru le 2 avril 2013 uniquement en allemand. Ce rapport, qui recense les travaux effectués ou en cours de réalisation jusqu'à début 2013, constitue une base essentielle pour la concrétisation des projets en attente. Il est d'ores et déjà prévu de le compléter avec les derniers résultats de recherches concernant les placements forcés et les autres groupes de victimes.

5.3.2 Avis de droit comparé de l'ISDC

La Table ronde a commandé une expertise auprès de l'ISDC (cf. C.2.4), qui a eu pour effet d'élargir l'horizon des travaux historiques en cours et de leur conférer une dimension internationale. La Table ronde a chargé l'Institut de comparer les efforts entrepris et en particulier les prestations financières accordées dans différents pays (Allemagne, Suède, Norvège, Irlande, Australie et Etats-Unis). Par rapport aux autres pays, on constate que la Suisse adopte une perspective large dans ses recherches, lesquelles englobent un grand nombre de mesures de coercition et de groupe de victimes.

5.4 Mesure proposée: programme national de recherche

La loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (cf. FF 2014 2763, entrée en vigueur le 1^{er} août 2014), prévoit la création d'une CIE. Celle-ci devrait prendre ses fonctions dans la deuxième moitié de l'année 2014 et commencer son travail dès janvier 2015. Si, comme l'indique l'intitulé de la loi, la CIE est censée se pencher principalement sur l'histoire des placements administratifs, elle doit pouvoir également prendre en compte d'autres groupes de victimes. La Table ronde souhaite une étude aussi exhaustive que possible des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Pour ce faire, elle aimerait que soit mis sur pied un PNR qui compléterait les travaux de la CIE.

Il serait possible d'élargir le mandat de la CIE, ce qui exigerait une modification de la loi. L'inconvénient de cette approche est qu'elle empêcherait d'assurer d'emblée une étude approfondie de tous les groupes de victimes, étant donné que l'on ne pourrait traiter de toutes les mesures de coercition à des

fins d'assistance et des placements extrafamiliaux qu'une fois adaptées les bases légales pertinentes. Cela conduirait à un échelonnement et donc à un retardement des travaux scientifiques. Un PNR présente l'avantage de ne pas nécessiter la création d'une base légale. Il pourrait être lui aussi lancé en 2015, de façon que les deux projets de recherche démarrent en même temps, ce qui faciliterait grandement leur coordination. Un PNR permettrait donc d'accélérer considérablement la réalisation de l'étude scientifique. Au cas où il ne serait pas possible de mettre en place un PNR, la Table ronde propose d'élargir le mandat de la CIE prévu à l'art. 5 de la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative pour que celui-ci porte sur une étude globale. Une modification de la loi serait toutefois nécessaire.

Le parallélisme recherché entre les travaux de la CIE et ceux d'un PNR soulève la question de la coordination entre les deux projets. Dans leurs propositions du 19 mai 2014 (Vorschläge zur Organisation einer Unabhängigen Expertenkommission [UEK] und eines Nationalen Forschungsprogramms [NFP] zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Geschichte fürsorglicher Zwangsmaßnahmen und Fremdplatzierungen), les représentants des milieux scientifiques ont esquissé une forme possible de coopération qui respecterait l'autonomie de chaque projet ainsi que leurs axes de recherche prioritaires. Alors que la CIE s'attache notamment à comprendre les conceptions de l'Etat et de la gouvernance qui ont pu amener les autorités de l'époque à prendre les mesures que l'on sait, le PNR s'intéresse à l'histoire au sens large des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux, ainsi qu'à la manière dont ils s'insèrent dans l'histoire sociale de la Suisse.

Les deux projets devront avoir à leur tête un comité de direction constitué de chercheurs qualifiés. Parmi les qualifications requises, on mettra particulièrement l'accent sur les recherches et les publications consacrées aux thématiques traitées par les deux projets, ainsi que sur une approche critique de l'histoire. Il faudra également que les membres du comité de direction aient de l'expérience dans la gestion et le pilotage de projets de recherche, ainsi que dans le travail de sensibilisation du public et de diffusion des informations. Les deux projets doivent bénéficier de moyens financiers substantiels, d'un ordre de grandeur comparable. Il conviendra de porter une attention particulière à la coordination

entre la CIE et le PNR, ainsi qu'à la transmission des résultats aux générations futures.

Les témoignages de l'époque sont précieux. Différentes recherches exploitant ces témoignages pourraient être utilisées dans le cadre des projets. De plus, les entretiens avec des témoins sont également importants dans une perspective de transmission intergénérationnelle, d'où la nécessité de créer un point de contact pour les témoins au sein des organes directeurs de la CIE et du PNR. De récentes études ont démontré qu'il importait d'inclure l'histoire de la psychiatrie et la thématique des séjours en établissement pénitentiaire dans la recherche générale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance. Ces thématiques ont par exemple été intégrées dans les «Recommandations relatives à l'étude historique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux» (30 septembre 2013, cf. D.5.2.1). Dans les cas d'adoptions forcées, il est important de tenir compte de la perspective des parents autant que de celle des enfants, sans oublier les générations suivantes, en particulier eu égard à la transmission des traumatismes. L'importance d'inclure cet aspect dans le traitement historique a d'ailleurs été soulignée dans les recommandations susmentionnées. Enfin, les tests pharmaceutiques pratiqués sur les victimes n'ont encore fait l'objet d'aucune étude.

La Table ronde propose de charger le Fonds national suisse de mettre sur pied un PNR sur la thématique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Au cas où il ne serait pas possible de mettre en place un PNR, la Table ronde propose d'élargir le mandat de la CIE prévu à l'art. 5 de la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative pour que celui-ci porte sur une étude globale. Une modification de la loi serait nécessaire.

Une attention particulière doit être accordée à la coordination entre la CIE et le PNR, et à la transmission des résultats aux générations futures. Dans le cadre des projets de recherche, on mettra en place des points de contact pour les témoins et prendra aussi en compte l'histoire de la psychiatrie, les conditions de séjours dans les établissements pénitentiaires, les tests pharmaceutiques et les descendants des victimes.

6 Information et sensibilisation du public

6.1 Contexte

Les résultats des travaux scientifiques doivent être portés à la connaissance de la société et influencer dans les débats publics. Ils doivent en particulier faire l'objet de discussions au sein des autorités, dans les établissements médico-sociaux et pénitentiaires, dans les institutions religieuses, dans les écoles, dans les établissements de formation, dans le cadre des formations pour adultes ou encore dans les organisations. Un travail d'information cohérent et coordonné doit donc être mis en place. Il contribuera aussi à ce que les victimes ne se sentent plus seules face à leur destin et à ce qu'elles parviennent à s'ouvrir sur l'extérieur et à raconter leur histoire.

6.2 Mesures déjà réalisées

Les différents événements commémoratifs aux niveaux national, cantonal et communal dont nombre de médias se sont fait l'écho ont marqué le commencement du travail d'information et de sensibilisation.

Les séances de la Table ronde y ont également contribué. Si ce sont principalement les communiqués de presse et les interventions télévisées qui ont fait connaître les travaux de la Table ronde, la publication des procès-verbaux des séances sur le site du délégué a elle aussi contribué à informer le public. Les enregistrements des séances, disponibles sur demande auprès du délégué, seront eux aussi utiles aux recherches historiques. Le site du délégué, disponible en français, en allemand et en italien, est aussi un instrument très efficace pour informer le public, les personnes intéressées et les victimes. Il réunit tous les documents réalisés pour ou par la Table ronde, les procès-verbaux des séances, les communiqués, les rapports et les liens vers les sites des organisations représentées à la Table ronde et vers les sites sur les différentes thématiques spécifiques.

Les participants à la Table ronde ont pris une part active aux travaux d'information et de sensibilisation de l'opinion. Les groupes de personnes concernées et le délégué ont informé les victimes et les personnes intéressées par téléphone, par lettres et par courrier électronique. Ils étaient par ailleurs très présents dans la presse écrite, à la radio et à la télévision. Le délégué a notamment convié les médias, en avril 2014, à une séance visant à placer la Table

ronde dans son contexte et à expliquer son travail dans les différentes régions du pays. Les représentants des organisations et des autorités siégeant au sein de la Table ronde s'efforcent quant à eux d'informer leurs organisations respectives et de les sensibiliser aux thèmes abordés. C'est grâce à ces sources d'information directes qu'il a été possible de prendre rapidement des mesures comme les recommandations de la CDA, la recommandation de la CDAS aux cantons concernant l'accès aux dossiers personnels et le fonds d'aide immédiate ou les collectes des Eglises.

L'information du public s'est faite aussi de façon indirecte. Les questions financières, notamment, ont été largement débattues dans la presse. Le fonds de solidarité et, dans une plus large mesure, le fonds d'aide immédiate ont fait l'objet de nombreux articles et émissions traitant des fonds eux-mêmes, des victimes et de leur parcours, ainsi que du contexte historique. Quant aux institutions cantonales, deux actions spécifiques ont permis de les sensibiliser à la problématique: premièrement, des points de contact cantonaux ont été mis en place, destinés à sensibiliser les services sociaux et les centres de consultation pour l'aide aux victimes, qui sont depuis mieux à même de comprendre le vécu des personnes concernées et de leur prodiguer des informations et des conseils adaptés. Deuxièmement, les recommandations de la CDA ont permis d'informer les employés des archives cantonales et communales et de leur fournir des instructions précises concernant le soutien aux personnes concernées dans le cadre de leurs recherches. Par ailleurs, dans le domaine de l'aide immédiate, un courrier a été adressé aux plus grandes entreprises de Suisse, les priant d'apporter leur soutien. Ce courrier a été lu par un très grand cercle de personnes et a lui aussi contribué à diffuser les informations à tous les échelons de la société.

6.3 Mesures proposées

6.3.1 Mesures pouvant être mises en œuvre sans modification des bases légales

a Savoir et culture

Les résultats des travaux scientifiques doivent avoir une incidence sur la société. Ils doivent être préparés et présentés de manière à faciliter la sensibilisation de la société: documents pour les écoles (obligatoires, professionnelles et spécialisées), expositions, films, etc.



Témoignage de Walter Emmisberger

Ma mère, non mariée, m'a mis au monde en Suisse, dans une prison, en 1956. On m'a rapidement placé dans un orphelinat, puis pendant un an dans une famille où j'ai été très mal traité, et entre autre souvent enfermé à la cave sans lumière. C'est ce qui ressort des dossiers. Une maîtresse d'école aurait remarqué ces pratiques et les aurait dénoncées.

De 1967 à 1969, alors que j'avais environ 11 ans, mes parents d'accueil, un pasteur et son épouse, m'ont amené à la clinique psychiatrique de Münsterlingen, car j'étais apparemment «difficile à éduquer». Les psychiatres m'ont prescrit en 1967 un médicament non autorisé. Je n'ai appris que plus tard, dans les dossiers me concernant, l'envergure des tests pratiqués. J'étais traité de manière ambulatoire, mais ils auraient préféré me garder. On m'a donné entre autres des médicaments no G 35 259, pour lesquels la dose prescrite a ensuite été augmentée, ainsi que d'autres substances qu'ils appelaient simplement «médicament Ciba» ou «comprimés blancs».

En mars 1967, mes parents d'accueil ont déclaré que les périodes de mauvaise humeur étaient plus courtes, que j'étais devenu plus sensible, mais que je pouvais m'emporter rapidement. Le psychiatre a recommandé au médecin du village, par courrier, de remplacer d'abord un comprimé de Tofranil par la préparation G 35 259, puis, après une semaine, de remplacer aussi le deuxième.

Cette préparation n'a jamais été commercialisée et il ressort de mes dossiers que la clinique de Münsterlingen a testé sur ma personne une substance pharmaceutique non autorisée. Lorsque le médecin et les parents d'accueil ont annoncé que je supportais mieux les comprimés blancs que le Tofranil et que j'étais devenu plus facile à éduquer, la clinique a décidé d'augmenter la dose. Ainsi, on peut lire dans mon dossier: «Nous voulons maintenant essayer d'augmenter progressivement le Ketotofranil à 3 x 2 comprimés par jour pour observer ce qui se passera.»

En janvier 1968, la femme du pasteur a rapporté qu'elle n'avait pu me donner que quatre comprimés, car à six tablettes je me mettais à vomir, mais qu'on avait l'impression que les médicaments me faisaient du bien. On m'a prescrit ensuite un médicament supplémentaire, le «médicament Ciba». Sous l'effet de celui-ci, j'ai eu un accident avec mon vélo. Pendant les deux semaines que j'ai dû passer à l'hôpital, le psychiatre a exigé des parents d'accueil qu'ils ne me donnent plus de médicaments. Je suis devenu alors totalement apathique. Je restais couché, sans rien dire, sans réaction et n'ai recommencé à parler qu'après une semaine. Mes résultats scolaires ont commencé à chuter. Personne n'a pensé que cela pouvait être lié aux médicaments qu'on m'avait obligé à prendre. Après plus de trois ans, j'ai réduit moi-même les doses progressivement. J'allais mieux et me sentais moins fatigué. Les parents d'accueil l'ont remarqué et en ont informé la clinique où j'étais toujours suivi. Le psychiatre responsable a répondu qu'il était d'accord de changer de posologie, mais qu'il fallait que je continue à prendre un demi-comprimé de Tegretol matin et soir ou éventuellement un comprimé entier juste le soir. Il nous a recommandé de ne pas réduire plus les doses, et de ne pas arrêter totalement, car la dernière fois qu'on avait essayé cela s'était mal passé.

Les parents d'accueil me faisaient faire énormément de travaux dans la maison et dans le jardin. Pendant les vacances scolaires, ils m'envoyaient dans une ferme dans le canton de Berne. Finalement, ils m'ont encore placé pendant trois ans dans une autre ferme où j'ai dû travailler extrêmement dur.

L'exposition itinérante «Enfances volées – Verdingkinder reden», qui présente l'histoire des enfants placés de force, a par exemple rencontré un très large écho dans toute la Suisse et a permis, en tant que plateforme de discussion, de sensibiliser la population à l'histoire de ces enfants. Pour pouvoir continuer d'être montrée à Ballenberg, elle a besoin d'un soutien financier supplémentaire pour les années 2015 et 2016, à hauteur de 100 000 francs (50 000 par an). Des demandes ad hoc ont été déposées auprès des organisations représentées au sein de la Table ronde et sont actuellement examinées. La Table ronde estime que la population doit pouvoir continuer à visiter cette exposition et que celle-ci doit être mise à jour et étendue à d'autres groupes de personnes concernées.

La Table ronde propose de préparer et de présenter les résultats des travaux scientifiques de manière à faciliter la sensibilisation de la société.

La Table ronde propose de soutenir financièrement l'exposition «Enfances volées – Verdingkinder reden» et notamment sa mise à jour et son élargissement.

b Ecoles

La thématique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux est aujourd'hui reconnue comme faisant partie intégrante de l'histoire sociale suisse. A ce titre, elle devrait trouver sa place dans les programmes scolaires. La Table ronde propose que les conclusions de l'étude scientifique soient intégrées dans les manuels scolaires et que des documents et programmes pédagogiques spécifiques soient mis au point. Certaines écoles ont déjà invité des personnes concernées à venir s'exprimer devant les élèves. La Table ronde considère que les initiatives de ce genre sont importantes et encourage vivement les écoles à continuer d'organiser de telles rencontres.

Il est important qu'une sensibilisation ait aussi lieu dans le cadre de la formation professionnelle, en particulier dans les domaines de la pédagogie curative, du social et du droit. Ces étudiants sont en effet les personnes qui seront amenées à l'avenir à se prononcer sur des mesures de coercition (retraits d'enfants, placements à des fins d'assistance), même si ces décisions seront prises dans le cadre de procédures mises en place par l'Etat. Il faut donc les

rendre particulièrement attentifs aux conséquences que ces mesures peuvent avoir. L'étude du passé est ici un moyen de lancer des discussions et des réflexions importantes.

La Table ronde propose d'intégrer la thématique dans les livres scolaires et dans les autres outils pédagogiques. Elle propose aussi d'encourager les écoles à inviter des personnes concernées à venir raconter leur parcours et leur vécu.

La Table ronde propose que les futurs spécialistes, notamment dans le domaine du social et du droit, aient à mener une réflexion sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux dans le cadre de leur formation.

c Pièce et timbre commémoratifs

L'émission d'un timbre commémoratif est un moyen de sensibiliser la population au thème des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Une demande formelle a été adressée à la Poste suisse concernant un timbre commémoratif à surtaxe, dont les recettes iraient au fonds d'aide immédiate. La demande sera examinée à l'automne 2014 pour une émission en 2016. La Table ronde espère que La Poste répondra positivement à la demande.

L'émission d'une pièce commémorative est un second moyen de sensibiliser la population. La Table ronde propose que Swissmint en émette une en l'honneur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Le Département fédéral des finances choisit, en consultation avec la Table ronde, la figure à représenter sur les pièces commémoratives et définit leurs caractéristiques (dénomination, etc.). Une telle mesure permettra d'attirer l'attention sur la thématique et donnerait aux victimes une place dans l'histoire suisse. D'autre part, il serait possible d'offrir une telle pièce aux victimes en signe de reconnaissance des injustices subies. Le produit de la vente sera imputé au fonds d'aide immédiate.

La Table ronde propose d'éditer un timbre commémoratif à surtaxe et de faire frapper une pièce en faveur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

d Information dans les établissements d'exécution des peines et des mesures

Les travaux de communication doivent notamment tenir compte de la situation spécifique des victimes de mesures de coercition et de placements extrafamiliaux se trouvant dans des établissements d'exécution des peines et des mesures. Ces personnes sont souvent insuffisamment au fait des efforts actuellement déployés sur le plan politique pour leur venir en aide. La Table ronde propose d'étudier de quelle manière on pourra informer ces victimes, pour qu'elles puissent faire valoir leurs droits. Des feuillets d'information pourraient par exemple être régulièrement distribués dans ces établissements.

La Table ronde propose de faire en sorte que les personnes concernées qui se trouvent aujourd'hui dans des établissements d'exécution des peines et des mesures soient informées.

e Mise au point d'une stratégie d'information du public

Il convient d'élaborer une stratégie d'information du public pour coordonner les différentes propositions formulées et permettre une diffusion à la fois plus ciblée et plus efficace des informations. On veillera particulièrement à l'information et à la sensibilisation des cantons, des communes, des autorités, des foyers (en particulier des établissements médico-sociaux), des établissements pénitentiaires et des institutions religieuses.

Le site Internet du délégué constitue une source d'informations essentielle pour les victimes et pour les personnes intéressées. Il sera important d'assurer une mise à jour régulière du site une fois le présent rapport approuvé par la Table ronde.

La Table ronde propose d'élaborer une stratégie d'information du public. On veillera en particulier à tenir à jour le site www.mcfa.ch.

6.3.2 Pénalisation des moqueries et des dénigrements à l'endroit des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance

Les victimes de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux sont souvent stigmatisées. Or, il est inacceptable que les injustices qu'elles ont subies et que leur situation actuelle donnent lieu à des moqueries ou des dénigrements. Il convient d'étudier s'il serait possible d'adapter la pratique des tribunaux pour réprimer de tels comportements sur la base du droit en vigueur. On peut également étudier la possibilité de modifier le code pénal (livre 2, titre 3, Infractions contre l'honneur et contre le domaine secret ou le domaine privé) de manière à ce que les moqueries et les dénigrements visant des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux puissent être considérés comme des infractions contre l'honneur.

La Table ronde propose d'étudier si le code pénal doit être modifié pour pouvoir empêcher et punir les moqueries et les dénigrements visant des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux ordonnés avant 1981.

7 Mesures organisationnelles

7.1 Contexte

Il est important d'accompagner et de soutenir les travaux à réaliser sur le plan organisationnel. La Table ronde et le forum des victimes remplissent cette fonction. La première a en particulier la mission de lancer et de coordonner les travaux sur les questions historiques, juridiques, financières, socio-politiques et organisationnelles en lien avec les mesures de coercition à des fins d'assistance. Le forum se veut un lieu où les participants peuvent s'exprimer, se soutenir mutuellement et s'adresser au public.

7.2 Mesures déjà réalisées

Selon les termes du mandat attribué par le DFJP le 31 mai 2013, le délégué est chargé de lancer, de concert avec les personnes concernées et avec les représentants des autorités, institutions et organisations intéressées, le processus de traitement des questions encore en suspens concernant les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux avant 1981. Il a pour ce faire convoqué une Table ronde visant à élaborer des propositions de solutions. Enfin, il fonctionne comme un interlocuteur neutre pour toutes les personnes concernées et intéressées par le traitement de la problématique.

Afin de permettre une participation aussi large que possible des personnes concernées et pour soutenir les représentants de ces personnes et de leurs organisations dans leur travail au sein de la Table ronde, il a été décidé en août 2013 d'instituer également un forum des victimes. Réuni pour la première fois le 15 octobre 2013, il en est aujourd'hui à sa quatrième séance. Afin de favoriser les échanges entre les personnes concernées et faciliter le travail des représentants en amont et en aval des séances de la Table ronde, un médiateur a été nommé en la personne de Marco Ronzani. L'OFJ offre au forum son soutien logistique. Par principe, aucun représentant des administrations n'a participé aux séances du forum. Sur la demande des participants, le délégué a dressé à chaque fois un état des lieux des travaux en cours et répondu aux questions.

7.3 Mesures proposées

7.3.1 *Maintien de la Table ronde et des fonctions du délégué*

La collaboration au sein de la Table ronde s'est avérée fructueuse. Les participants étaient disposés à collaborer de façon constructive; ils sont parvenus à dégager une perception commune de la problématique et de ce qu'il reste à faire, ainsi qu'à élaborer des propositions de mesures soutenues par une large majorité.

Il est essentiel que la Table ronde soit maintenue, afin qu'elle puisse accompagner et soutenir la mise en œuvre des diverses mesures proposées. Les fonctions du délégué (direction de la Table ronde et fonction subsidiaire de médiation) doivent elles aussi être maintenues jusqu'à l'éventuelle entrée en

vigueur de réglementations ad hoc. A cet égard, on pourra réexaminer la composition de la Table ronde et, le cas échéant, l'adapter à ses nouvelles tâches (par ex. réconciliation, prévention).

La Table ronde propose son maintien temporaire, ainsi que celui des fonctions du délégué.

7.3.2 *Maintien du forum des victimes*

Jusqu'à présent, les rencontres du forum des victimes ont attiré beaucoup de participants. Ceux-ci ont notamment profité de l'occasion pour raconter leur parcours et leur vécu et échanger leurs expériences. Le forum a également été l'occasion de discuter une première fois des propositions faites à la Table ronde par les personnes concernées et leurs représentants, ainsi que de se livrer à une analyse critique des travaux de la Table ronde. Il a également permis de présenter et d'expliquer les décisions de la Table ronde à un plus large cercle de personnes. On pourrait envisager une plus grande ouverture du forum (par ex. discussions, réconciliations).

La gestion du forum a été confiée aux personnes concernées elles-mêmes. L'OFJ se contente de lui apporter un soutien administratif et organisationnel. Un sondage a permis de constater que les personnes concernées souhaitaient le maintien du forum.

La Table ronde propose le maintien du forum des victimes pour un certain temps.

7.3.3 *Encouragement de l'entraide*

Les victimes ont évoqué le manque de plateformes adaptées aux besoins spécifiques en matière d'échange d'informations et d'expériences et de développement personnel et professionnel (formation continue, bourse d'emplois, etc.).

La Table ronde est favorable à la création d'un nombre raisonnable de ces plateformes (une pour chacune des sept grandes régions du pays, par ex.). On pourra s'appuyer pour cela sur certaines structures existantes qui effectuent un travail comparable. On veillera en particulier à prendre dûment



Témoignage de Heidi Meichtry

Je suis la fille d'une victime de placement forcé. Mon père est né hors mariage et a été confié par sa mère à la maison de charité de Steinen SZ. Cet établissement était dirigé par les sœurs de Menzingen, sur mandat de la commune. Elles faisaient régner la terreur. Il y avait là des enfants, des adolescents, des vieillards, des personnes ayant une maladie mentale, des handicapés. La maison de charité comprenait une grande ferme où tous les pensionnaires devaient travailler. Si les enfants mangeaient une ou plusieurs poignées de cerises pendant la récolte, on les battait et on les enfermait un bon moment dans une cellule à la cave, parfois toute la nuit. Les pensionnaires n'avaient pas assez à manger, les enfants, les adolescents et même les adultes étaient frappés avec des lanières de cuir et insultés. Les enfants et les jeunes subissaient des abus sexuels des autres pensionnaires mais aussi des sœurs. On ne leur donnait aucune chance de formation.

Mon père est devenu valet de ferme dans une grande exploitation du canton de Lucerne à l'âge de 14 ans. A 18 ou 20 ans, il s'est littéralement enfui pour aller à Zurich. Nous vivions dans un petit appartement de trois pièces. Mon père et ma mère travaillaient dur pour nous. J'étais la plus âgée de quatre enfants, deux filles et deux garçons. Jusqu'à ce que j'aie 18 ans, mon père me frappait à laisser des marques, il me cognait la tête contre le mur. Il me traitait de rejeton du diable, de minable, disait que je n'étais rien et que je ne serais jamais rien. Il disait qu'il ferait mieux de me tuer, qu'il irait volontiers en prison pour ça. Il criait: «Tu n'es rien et tu ne seras jamais rien, tu finiras en prison.» Il me donnait des surnoms insultants. Il me faisait saigner de la bouche et du nez, une fois j'ai eu les yeux noyés de sang et le nez gonflé. Après ces mauvais traitements, ma mère me suppliait de pardonner à mon père au nom de Dieu miséricordieux et de Marie la mère de Dieu, parce qu'il avait été maltraité lui aussi dans la maison de charité de Steinen. De cette façon, elle me volait même ma colère! Un de mes frères était maltraité comme moi. Le plus petit était simplement «oublié». A 25 ans, mon frère le plus âgé a fait une chute lors d'une randonnée au Rigi. La police a soupçonné un suicide déguisé. Mon plus jeune frère a fait un apprentissage de dessinateur en bâtiment, plus tard il a été dans un gymnase privé en travaillant à mi-temps à côté. Après la maturité, il a étudié la médecine dentaire. Il avait un cabinet de dentiste qui marchait bien et il était très aimé. A l'âge de 38 ans, il s'est suicidé en prenant du poison.

Heidi Meichtry était présidente de l'association «Verdingkinder suchen Ihre Spur» («Les enfants placés recherchent leurs traces»).»

en compte les zones rurales. Il faudra également veiller à une bonne collaboration avec les points de contact cantonaux, de façon à éviter les doublons. Après une phase test de trois ans environ, il faudra évaluer dans quelle mesure ce type d'offres se seront avérées utiles. Il conviendra de tenir compte de cette évaluation et, le cas échéant, d'adapter les structures en conséquence.

De nombreux groupes d'intérêt et associations s'engagent en faveur des personnes concernées. Ils permettent à ces dernières de se soutenir mutuellement pour affronter leur passé et surmonter les difficultés qu'elles rencontrent encore aujourd'hui. Ces groupes et ces associations visent aussi à renforcer les intérêts communs des personnes concernées et à leur donner une visibilité. Ils disposent toutefois souvent de moyens financiers modestes. Aussi, afin qu'ils puissent continuer à remplir leurs fonctions efficacement, leurs projets devront être soutenus financièrement.

La Table ronde propose d'encourager l'entraide entre les personnes concernées. Il faut pour ce faire créer dans les sept grandes régions de Suisse, en tenant compte des zones rurales, des centres ou groupes d'entraide. Les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux doivent pouvoir mettre en place, avec le soutien de l'Etat, des plateformes favorisant l'entraide (par ex. échange d'informations et d'expériences, mesures en faveur du développement personnel et professionnel).

La Table ronde propose de soutenir financièrement des projets mis en place par les personnes concernées et par leurs organisations.



Témoignage de Robert Huber

Je suis né le 11 octobre 1933. A Bilten, Glaris. A cette époque-là, mon père y avait sa propre maison. J'étais le dernier, le plus jeune. Comme nous étions 12 enfants, mes parents m'ont confié à une tante à Obervaz. C'était une famille de petits paysans. Pro Juventute est venu m'enlever brusquement à cette famille. Mon père était mort, on réglait le sort de la famille, on nous a dispersés à tous vents. La maison familiale a été vendue.

Ils m'ont mis dans un orphelinat. Ensuite, ils se sont débarrassés de moi auprès d'une famille de paysans du canton de Thurgovie, à Wallenwil. J'étais placé là pour travailler, je ne faisais pas partie de la famille. On ne disait pas: tu es un Tsigane. Mais: ta mère, ton père sont Yéniches. Et: ta mère est une femme facile, que tout le monde peut avoir.

Jusqu'à ce que je sois adulte, j'ai été placé à 15 ou 16 endroits différents. Le journaliste Willi Wottreng a raconté mon long parcours dans un livre. Une fois, comme les choses se sont mal passées, chez un paysan, j'ai même été enfermé dans l'établissement pénitentiaire de Bellechasse. Un jeune parmi des gens condamnés pour des délits graves. Mais ils étaient gentils avec moi.

Comme je me suis toujours défendu, j'ai fini par ne plus être sous tutelle. Mais quand j'ai enfin revu ma mère, il n'y avait plus de relation entre nous. Je suis devenu un adulte qui haïssait la société. Heureusement, j'ai retrouvé le contact avec mon peuple. Car de nombreux Yéniches sont morts à l'intérieur et n'ont plus retrouvé le chemin vers leurs origines.

E Bilan et perspectives

Les travaux en lien avec les mesures de coercition à des fins d'assistance et sur les placements extrafamiliaux ont commencé. Comme dans plusieurs autres pays, ce thème reçoit enfin l'attention qu'il mérite sur le plan sociétal, politique et scientifique. La Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981, instituée en juin 2013 par la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, joue un rôle important. Elle a été chargée de préparer un travail global et de poser des jalons pour la suite des travaux. Dans le cadre de la Table ronde, les personnes concernées et leurs représentants, d'une part, et les autorités, institutions et organisations intéressées, d'autre part, ont été représentées de façon paritaire. Les milieux scientifique et politique ont également été invités à participer aux discussions. Le critère central pour le bon fonctionnement de la Table ronde était la volonté de dégager une problématique claire et commune et de travailler de manière constructive, ce à quoi les participants se sont volontiers prêtés. La Table ronde a ainsi pu rapidement concrétiser ou mettre sur les rails différents projets de mesures soutenus par l'ensemble des participants.

Dans le cadre de son mandat, la Table ronde a pu, en l'espace de quelques mois, prendre, élaborer ou soutenir des mesures importantes, notamment la mise en place de points de contact cantonaux, la formulation de recommandations sur la conservation et le droit de consultation des dossiers ainsi que la création d'un fonds d'aide immédiate géré par la Chaîne du bonheur. Pour ces trois mesures, l'impulsion et le soutien de la CDAS ont joué un rôle décisif. Signalons encore le rapport de droit comparé réalisé par l'ISDC, le soutien fourni par différentes organisations cantonales, communales et privées grâce à l'engagement de participants à la Table ronde et le travail de médiation accompli par le délégué dans certains cas. Enfin, relevons que l'action des personnes concernées a été renforcée par la mise en place d'un forum des victimes soutenu par un médiateur.

Les mesures proposées par la Table ronde sont de nature et de portée variées. Elles concernent la reconnaissance des injustices subies, le conseil et la prise en charge des victimes, la conservation et le droit de consultation des dossiers personnels, les prestations financières en faveur des victimes,

l'étude scientifique, l'information et la sensibilisation du public ainsi que différentes questions organisationnelles.

La reconnaissance publique des injustices et la présentation d'excuses étaient un premier pas indispensable avant toute autre mesure. Le professionnalisme et la disponibilité des points de contact cantonaux chargés de conseiller et aider les victimes méritent également d'être salués. En effet, par le passé, dans leurs contacts avec les autorités, les victimes se sont souvent senties limitées, incomprises et non respectées. La plupart d'entre elles souhaiteraient en apprendre davantage sur leur jeunesse pour mieux comprendre leur parcours. Les démarches étaient auparavant souvent très compliquées, d'autant plus que certains dossiers avaient tout simplement été détruits. C'est pourquoi la Table ronde insiste sur l'importance de conserver les archives et de pouvoir consulter les dossiers personnels et mentionner des désaccords, si un document donne une image subjective ou fautive des faits visés. En raison des difficultés rencontrées dans leur jeunesse, les victimes ont souvent connu une situation précaire pendant toute leur vie (formation incomplète, profession mal rémunérée, rentes AVS modestes, prévoyance professionnelle modeste ou inexistante, etc.). Pour cette raison, la Table ronde estime qu'il est indispensable de prévoir des prestations financières en faveur des victimes. Elle propose une combinaison de prestations en capital uniques (fonds de solidarité) et de prestations mensuelles versées en même temps que la rente AVS. La loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées sur décision administrative prévoit la mise en place d'une CIE chargée de réaliser une étude scientifique approfondie sur les placements administratifs. Il est toutefois nécessaire de réaliser une étude plus large englobant tous les groupes de victimes, étude qui pourrait être réalisée sous la forme d'un PNR financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Certaines mesures proposées, en particulier celles qui concernent les prestations financières, prendront du temps avant d'être mise en œuvre, car elle requiert la création de bases juridiques adéquates, et par conséquent le soutien de la majorité du Parlement. D'autres, comme le lancement d'un PNR ou l'amélioration de l'information et de la sensibilisation du public, pourront être plus rapidement réali-



Témoignage de Willy Mischler

La sœur m'a traîné dans les douches et m'a dit: «Déshabille-toi et prie jusqu'à ce que je revienne». Je devais avoir cinq ou six ans. Quand elle est revenue, elle m'a jeté dans la baignoire et m'a collé le pommeau de douche contre la figure. L'eau était à fond. Je n'arrivais plus à respirer, je me débattais comme un fou, j'étais complètement paniqué. C'était l'une des punitions préférées de cette sœur. Il ne fallait pas forcément avoir fait une bêtise pour la subir; il suffisait souvent qu'elle soit de mauvaise humeur. A chaque fois, je me disais: «C'en est fini, je vais mourir.»

Je suis resté à Laufon pendant neuf ans. L'éducatrice laïque et cette sœur étaient les pires. Elles aimaient nous attraper par derrière, nous soulever par les bras et nous donner des coups de pied de toutes leurs forces. Nous nous envolions comme de vulgaires ballons de foot. Un jour, j'ai montré à ma grand-mère mes bras bleus et marqués par les ongles de mes tortionnaires. Choquée, elle s'est plainte à la direction du foyer. On est donc passé à des méthodes de torture qui laissaient moins de traces.

Un jour, j'avais laissé mes yeux ouverts pendant la sieste obligatoire sous le tilleul du jardin. Je n'avais pas sommeil. La sœur m'a attrapé et traîné à la buanderie où elle m'a plongé la tête dans un seau plein d'eau tout en me tenant par les pieds. De temps en temps, elle me reposait, puis elle recommençait, encore et encore. Je pensais que j'allais me noyer.

Je n'ai réussi à contrôler mes accès de panique pendant les actes de torture qu'une fois plus grand. Vers l'âge de dix ans, j'ai senti que je commençais à avoir des forces. Je me suis mis à me défendre. J'arrachais le tuyau de douche de son support quand on m'éclaboussait le visage. Je donnais des coups en retour. Les sœurs n'avaient plus aucune chance contre moi. Elles m'ont envoyé dans le village pour enfants de Rathausen.

Quand j'ai quitté Rathausen à l'âge de quinze ans, je me suis juré: «J'oublie mon ancienne vie et j'en commence une nouvelle, ça va aller». J'ai eu de la chance, je suis rentré dans le rang. J'ai fait un apprentissage de maçon, j'ai suivi des formations continues et j'ai pu devenir conseiller en immobilier. Aujourd'hui, j'ai une femme exceptionnelle et des filles géniales. Mais il reste quelque chose, le sentiment qu'on m'a volé mon enfance.

sées si elles sont soutenues par les exécutifs compétents au niveau fédéral ou cantonal. Il est important que les autorités se penchent le plus vite possible sur ces mesures et prennent les décisions nécessaires à leur concrétisation. Là où des adaptations de la loi sont nécessaires, il convient d'attribuer rapidement des mandats pour l'élaboration de projets à mettre en consultation. La Table ronde est disposée à accompagner la mise en œuvre des mesures. C'est pourquoi il apparaît opportun de la maintenir, tout comme le forum des victimes.

Tout au long de cette démarche d'ordre sociétal, politique et scientifique, il est essentiel de se rappeler que nous avons affaire en premier lieu à des personnes qui ont connu des souffrances et des injustices particulièrement éprouvantes dans leur jeunesse. Ces souffrances et ces injustices étaient telles qu'elles ont eu des conséquences sur la santé et sur la situation financière de ces personnes, et parfois de leur entourage, pendant toute leur vie. Il s'agit concrètement de violences physiques et psychiques, d'abus sexuels, d'exploitation économique, d'avortements sous contrainte ou sans consente-

ment, de stérilisations forcées, d'adoptions forcées, d'entraves directs et volontaires au développement et à l'épanouissement personnel, de tests pharmaceutiques et de stigmatisation sociale. Les travaux visent aussi à analyser les paramètres sociaux, sociétaux et économiques de l'époque, à identifier les responsabilités personnelles et institutionnelles et à tirer certaines conséquences pour l'avenir.

La plus grande partie de cette page sombre de l'histoire sociale suisse n'a pas encore été étudiée. Il est certain que l'Etat et la société ont une dette envers les victimes, mais les excuses ne sont pas suffisantes. Pour rendre aux victimes la dignité dont elles ont été privées dans leur enfance et leur jeunesse, il faut non seulement reconnaître les injustices qu'elles ont subies, mais également faire preuve de solidarité à leur égard. Ce geste ne doit pas être compris comme une reconnaissance de culpabilité, mais comme un signe de force, car, comme le rappelle le préambule de la Constitution fédérale, la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres.

F Liste des documents disponibles

Cette liste ne contient que les documents réalisés dans le cadre de la Table ronde.

Documents de référence et procès-verbaux des séances de la Table ronde

- Fonctionnement de la Table ronde et principes de collaboration, 13 juin 2013
- Conception et tâches de la Table ronde, 13 juin 2013
- Liste des participants à la Table ronde
- Procès-verbal de la 1^{re} Table ronde du 13 juin 2013
- Procès-verbal de la 2^e Table ronde du 25 octobre 2013
- Procès-verbal de la 3^e Table ronde du 29 janvier 2014
- Procès-verbal de la 4^e Table ronde du 21 mars 2014
- Procès-verbal de la 5^e Table ronde du 6 juin 2014
- Procès-verbal de la 6^e Table ronde du 24 juin 2014
- Procès-verbal de la 7^e Table ronde du 1^{er} juillet 2014

Tous ces documents sont disponibles à l'adresse:
<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/communiqués.html>

Questions examinées par l'OFJ pour la Table ronde

- Renonciation à la prescription, 16 janvier 2014
- Secret de l'adoption et adoptions prononcées selon l'ancien droit, 13 février 2014

Disponibles à l'adresse:
<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/communiqués.html>

Rapports, recommandations et avis

- Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses CDA: Recommandations de la CDA aux autorités et aux institutions, Zurich, 29 octobre 2013
- Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses CDA: Recommandations de la CDA aux personnes concernées, Zurich, 29 octobre 2013

Disponibles à l'adresse:
http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/points_contact.html

- Lengwiler Martin/Hauss Gisela/Gabriel Thomas/Praz Anne-Françoise/Germann Urs: Bestände-

saufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder, rapport à l'intention du Département fédéral de justice et police, Bâle 2013

Disponibles (en allemand) à l'adresse:
http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/Bericht_Lengwiler_de.pdf

- Avvazino Pierre/ Droux Joëlle/ Hauss Gisela/ Jenzer Sabine/ Lengwiler Martin/ Leuenberger Marco/ Seglias Loretta/ Wigger Annegret (chercheurs participant à la Table ronde):
- Empfehlungen für eine wissenschaftliche Aufarbeitung fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, Berne, 30 septembre 2013
- Erläuterungen zur Besetzung der vorgesehenen unabhängigen Expertenkommission, Berne, 6 janvier 2014
- Vorschläge zur Organisation einer Unabhängigen Expertenkommission (UEK) und eines Nationalen Forschungsprogramms (NFP) zur wissenschaftlichen Aufarbeitung der Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, Berne, 19 mai 2014

Disponibles à l'adresse:
<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/communiqués.html>

- Zimmermann Sara: Betroffene von Fürsorglichen Zwangsmassnahmen: Quantitative Erhebungen zum Kanton Zürich (2. Hälfte 20. Jh.), Zurich 2014

Disponibles à l'adresse:
<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/communiqués.html>

- Institut suisse de droit comparé: Gutachten im Auftrag des BJ über Aufarbeitungsprozesse von Missständen im Zusammenhang mit fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen oder vergleichbarer Umstände mit besonderer Berücksichtigung finanzieller Entschädigungen, Lausanne 2014 (en allemand uniquement)

Disponibles à l'adresse:
<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/communiqués.html>

G Autres documents et liens Internet

Liens vers les sites des organisations représentées à la Table ronde

- Agir pour la Dignité: <http://agirdignite.ch>
- Association du Groupe SAPEC; Soutien aux personnes abusées dans une relation d'autorité religieuse: <http://groupe-sapec.net>
- Interessengemeinschaft Zwangsadoption-Schweiz (adoptions forcées): www.ig-adoptierter.ch
- Stiftung Naschet Jenische: www.naschet-jenische.ch
- Verein Fremdplatziert (placement extrafamilial): www.fremdplatziert.ch
- Netzwerk Verdingt (placés de force): www.netzwerk-verdingt.ch
- Association pour la réhabilitation des internés administratifs: www.administrativ-versorgte.ch

Résolution de chercheurs

- Résolution pour la création d'une Table ronde «mesures de contrainte à des fins d'assistance et placement des enfants»:

http://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/resolution_runder_tisch_27juli2012.pdf (allemand)

http://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/resolution_table_ronde_f.pdf (français)

http://www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/resolution_runder_tisch_unterzeichnende27juli2012.pdf

(Liste des scientifiques signataires, par ordre alphabétique)

Integras: mémorandum du Groupe de réflexion sur l'histoire du placement extrafamilial

<http://www.integras.ch/cms/fachinformationen/stellungnahmen-und-berichte.html>
(allemand)

<http://www.integras.ch/cms/informationsprofessionnelles/consultations.html>
(français)

Autres témoignages

www.ig-adoptierter.ch

www.kinderheime-schweiz.ch

- Biographie de Bernadette Gächter: Jolanda Spirig: Widerspenstig. Zur Sterilisation gedrängt. Die Geschichte eines Pflegekindes, Zurich 2006
- Lerch Fredi: Zwangsadoption. Eine zeitgeschichtlich-journalistische Recherche. Verein Netzwerk-verdingt, 2014

Fonds d'aide immédiate / compte de la Chaîne du Bonheur

- Compte no: 14-444422-2; IBAN: CH96 0900 0000 1444 4422 2

- En faveur de: Chaîne du Bonheur, 1211 Genève 8, Fonds spécial

H Liste des personnes présentes à la Table ronde

Présidence

- Luzius Mader, délégué aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux (Hansruedi Stadler jusqu'en octobre 2013)

Représentants d'organisations

- Daniel Cevey
- Jean-Louis Claude, Collectif enfance volée Genève
- Kurt Gradolf (Bernadette Gächter, suppl.), Interessengemeinschaft Zwangssterilisierte
- Lisa Hilafu (Thomas Zürcher, suppl.), Interessengemeinschaft Zwangsadoption-Schweiz
- Thomas Huonker (Sonja Feuerstein, suppl.), Verein Fremdplatziert
- Andreas Jost (Roland Begert, suppl.)
- Ursula Müller-Biondi (Maria Magdalena Ischer et Chris Pöschmann (jusqu'en décembre 2013), suppl.), Association internés administratifs
- Alfred Ryter (Walter Zwahlen – jusqu'au 10 juin 2014; Armin Leuenberger, suppl., Netzwerk Verdingt)
- Claudia Scheidegger (Elisabeth Monnier, suppl.)
- René Schüpbach (Beat Kreienbühl, suppl.)
- Uschi Waser, fondation Naschet-Jenische

Représentants d'autorités et d'organisations

- Mirjam Aebischer (suppl. Andrea Keller), INTEGRAS, Association professionnelle pour l'éducation sociale et la pédagogie spécialisées
- Olivier Baud (suppl. Claudia Grob), Fondation officielle de la Jeunesse
- Wolfgang Bürgstein (Marco Schmid, suppl.), Conférence des évêques suisses (CES)
- Margrith Hanselmann (Veronika Neruda, suppl.), Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Peter Kopp, dès le 6 juin 2014, Fritz Schober (jusqu'au 21 mars 2014), Union Suisse des Paysans (USP)

- David Oberholzer (Peter Wüthrich, suppl.), CURAVIVA Suisse
- Diana Wider, Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)
- Simon Hofstetter (Felix Frey, suppl.), Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS)
- Maria Luisa Zürcher, Association des Communes Suisses (ACS)
- Renate Amstutz (dès le 24 juin 2014), Sybille Oetliker (jusqu'au 6 juin 2014), Union des villes suisses (UVS)

Dans la fonction de conseil

- Pierre Avanzino (Joelle Droux, suppl.), historien
- Martin Lengwiler (Sabine Jenzer, suppl.), historien
- Loretta Seglias (Marco Leuenberger, suppl.), historien
- Jacqueline Fehr (Ursula Schneider Schüttel, suppl.), Groupe parlementaire pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance
- Beat Gnädinger, Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses (CDA)
- Elisabeth Keller, Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)
- Annegret Wigger (Gisela Hauss, suppl.), sciences sociales
- Elsbeth Aeschlimann (Pia Altorfer, suppl.), points de contact

Médiateur du forum des victimes

- Marco Ronzani

Collaborateurs de l'Office fédéral de la justice - soutien à la réalisation des travaux

- Janine Mauerhofer, Rahel Müller, Reto Brand, Nina Schneider, Iris Widmer

