



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police (DFJP)

Office fédéral de la justice (OFJ)
Domaine de direction Droit public

Rapport explicatif

concernant l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA)

Table des matières

1	Contexte.....	4
1.1	Loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative...	5
1.2	Rapport de la Table ronde.....	6
1.3	Initiative sur la réparation.....	6
1.4	Mandat du Conseil fédéral.....	6
1.5	Droit comparé.....	7
2	Dispositif proposé.....	7
2.1	But.....	7
2.2	Reconnaissance de l'injustice.....	8
2.3	Contribution de solidarité.....	8
2.4	Archivage et consultation des dossiers.....	8
2.5	Conseil et soutien des points de contact cantonaux.....	8
2.6	Information au public.....	9
2.7	Autres mesures.....	9
3	Commentaires des dispositions.....	9
4	Conséquences.....	21
4.1	Conséquences pour la Confédération.....	21
4.1.1	Conséquences financières.....	21
4.1.2	Conséquences pour le personnel.....	21
4.2	Conséquences pour les cantons et les communes.....	21
4.3	Conséquences pour l'économie.....	22
5	Lien avec le programme de la législature.....	22
6	Aspects juridiques: constitutionnalité et légalité.....	22
6.1	Constitutionnalité.....	22
6.2	Forme de l'acte à adopter.....	23

Condensé

L'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 a pour but de permettre la reconnaissance et la réparation de l'injustice et des souffrances subies par celles et ceux qui en ont été victimes en Suisse. Elle vise également à déterminer comment assurer un traitement global de ce chapitre sombre de l'histoire sociale de notre pays, et avec quelles ressources.

Contexte et objectifs

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 prévoit la création d'un fonds doté de 500 millions de francs destiné aux paiements à titre de réparation, ainsi qu'une étude scientifique complète sur cette problématique, a été déposée le 19 décembre 2014 auprès de la Chancellerie fédérale, qui a déclaré le 13 janvier 2015 qu'elle avait abouti. Le 14 janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé de soumettre un contre-projet indirect à cette initiative.

Contenu de l'avant-projet

L'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 a pour objectif premier de reconnaître officiellement les torts infligés aux victimes.

Il définit les diverses conditions posées au versement de prestations financières en faveur des victimes. Il est en particulier prévu de verser à ces dernières une contribution de solidarité, en signe de reconnaissance de l'injustice subie. Un crédit-cadre de 300 millions de francs est prévu à cet effet. 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 s'agit d'aider les victimes et les autres personnes concernées dans le travail de reconstitution de leur propre histoire. (L'avant-projet précise et étend pour ce dernier point le champ d'application de la loi sur l'aide aux victimes et règle l'archivage des dossiers (et la préservation des archives) et l'accès aux documents).

1 Contexte

Les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 ont principalement consisté à envoyer des enfants dans des foyers ou établissements, des familles nourricières ou des exploitations artisanales ou agricoles. Un grand nombre de ces enfants ont subi des violences physiques ou psychologiques, ont été abusés sexuellement ou exploités économiquement. Il y a eu également des cas d'enfants enlevés de force à leur mère pour être mis à disposition pour l'adoption. Des hommes et des femmes ont été stérilisés de force, soit qu'on ne les ait pas informés, soit qu'on ait usé de moyens de pression pour obtenir leur consentement. Des jeunes ont été placés en institution, voire en prison, à des fins de « rééducation ». D'autres, enfin, se sont vu imposer une médication forcée ou ont été soumis à des essais médicamenteux. Bon nombre des enfants et des jeunes concernés venaient de familles de gens de la route ou de Yéniches.

L'injustice et les souffrances endurées par ces enfants et ces jeunes ne sont pas à mettre au seul compte des autorités de l'époque, qu'elles soient fédérales, cantonales ou communales. Mais il est indiscutable que par leurs actions, et parfois leur inaction (absence ou manque de surveillance), ces autorités ont contribué à ce que ces situations inacceptables puissent se mettre en place et se perpétuer, ou les ont tolérées.

L'avant-projet vise à instaurer les conditions nécessaires pour que les victimes et les personnes concernées, ainsi que la société, puissent revenir sur ce chapitre sombre de l'histoire sociale suisse, et le clore. Or pour cela, il faut que les chercheurs puissent établir pourquoi et comment ces mesures et ces placements ont pu être ordonnés et mis en œuvre, et quelles conséquences ils ont eues pour les personnes concernées et pour la société dans son ensemble. Il est également capital que l'Etat reconnaisse les torts infligés aux victimes et aux autres personnes concernées, et qu'il s'efforce par le biais de diverses mesures – notamment financières – de réparer autant que faire se peut les dommages causés. Ce sont là les préoccupations premières qui ont motivé le lancement de l'initiative sur la réparation, tout comme la création de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

La loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative exclut expressément toute prétention financière des victimes. Le Conseil fédéral avait cependant retenu, dans sa prise de position concernant le projet de loi de la Commission des affaires juridiques du Conseil national, que cela ne devrait pas empêcher d'examiner à une date ultérieure, dans le cadre d'une approche globale de la situation des victimes, si des prestations financières ne devraient pas leur être fournies (FF 2013 8019). Cet examen a entretemps été effectué dans le cadre de l'élaboration d'un contre-projet indirect à l'initiative sur la réparation.

Dans ce contexte, certaines prestations financières paraissent indispensables en vue d'assurer une reconnaissance adéquate de l'injustice subie par les victimes, et de réparer les torts infligés. Ces prestations ne sauraient toutefois constituer une reconnaissance de la responsabilité de l'Etat ou des dommages-intérêts au sens juridique du terme, car les prétentions en ce sens seraient frappées de prescription. Il s'agit plutôt pour l'Etat d'exprimer sa volonté de réparation et sa solidarité envers les personnes qui, de par des événements regrettables et certains actes des autorités de l'époque, ont subi durant leur enfance, leur jeunesse et toute leur vie durant des préjudices financiers considérables.

Et de fait, nombre de victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux ont été gravement préjudiciées dans leur formation scolaire et professionnelle, préjudices qui se sont répercutés et continuent de se répercuter sur leur capacité de gain, comme sur leur AVS et leur prévoyance professionnelle. Nombre d'entre elles vivent aujourd'hui dans des conditions financières difficiles, voire dans la misère. Cette estimation s'est récemment confirmée à l'examen des demandes de contributions faites auprès du fonds d'aide immédiate, un fonds transitoire alimenté de manière volontaire mis en place par la Table ronde, en collaboration avec les cantons et la Chaîne du bonheur, en faveur des victimes en situation financière particulièrement précaire. Depuis juillet dernier, plus d'un millier de demandes sont parvenues au comité de la Table ronde, et la Chaîne du bonheur a été en mesure d'allouer jusqu'ici quelque 600 contributions d'un montant moyen de 8000 francs. L'examen des demandes reçues a livré de précieux renseignements non seulement sur la situation financière de nombreuses victimes, mais également sur le type et la gravité des atteintes subies, et sur leurs conséquences tant physiques que psychiques et sociales. Le fonds d'aide immédiate est alimenté par les contributions volontaires de cantons, de communes, d'institutions privées, d'organisations, d'entreprises et de particuliers.

Il est important de noter à cet égard que toutes les personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance ou des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 ne sont pas des victimes à proprement parler. Tous les enfants qui ont été placés dans des foyers ou établissements, des familles nourricières, des exploitations artisanales ou agricoles n'ont pas été atteints dans leur intégrité physique, psychique ou sexuelle. Dans de nombreux cas, ces mesures étaient vraiment nécessaires et ont été exécutées d'une manière répondant aux intérêts des enfants concernés. La qualité de victime présuppose que les personnes aient subi une atteinte grave à leur intégrité personnelle. Il est extrêmement difficile de donner une estimation fiable du nombre de *victimes* véritables qui sont encore en vie. Le travail de reconstitution historique, pour partie déjà entamé, pour partie en cours de planification, livrera des bases plus précises pour cette estimation. Selon l'état de nos connaissances, le nombre de victimes serait de l'ordre de 12 000 à 15 000. Selon le rapport de la Table ronde du 1^{er} juillet 2014, le nombre de *personnes concernées* encore vivantes à ce jour pourrait être compris entre 15 000 et 25 000.

1.1 Loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative

L'avant-projet se fonde sur la loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (RS 211.223.12), entrée en vigueur le 1^{er} août 2014. Cette dernière prévoit pour cette catégorie de victimes la reconnaissance légale de l'injustice faite et définit les règles régissant la conservation des dossiers et l'accès à ces derniers, ainsi que l'étude scientifique des placements administratifs par une commission indépendante d'experts (ci-après CIE). Instituée début novembre 2014 par le Conseil fédéral, la CIE a démarré son activité début 2015. Les éléments précités ont été repris dans le présent avant-projet – avec les adaptations nécessaires –, de façon à ce qu'ils puissent avoir force légale pour toutes les catégories de victimes et de personnes concernées. On a pu en revanche renoncer à réglementer les détails de l'étude scientifique, étant donné qu'une étude de ce type a déjà démarré concernant les placements administratifs, et que les autres mesures et les placements extrafamiliaux doivent faire l'objet d'un Programme national de recherche (ci-après PNR). Un mandat en ce sens, accompagné des documents nécessaires, a été déposé auprès du Fonds national, qui devrait livrer les résultats de l'étude de faisabilité d'ici à l'automne 2015. Cette étape sera suivie de l'élaboration du dossier d'appel d'offres et de l'appel d'offres proprement dit début 2016.

1.2 Rapport de la Table ronde

Le présent avant-projet se fonde par ailleurs pour une large part sur le rapport de la Table ronde. Plusieurs mesures proposées dans ce dernier ont, dans la mesure où elles exigent une intervention législative au niveau fédéral, été reprises dans l'avant-projet. Avec ce rapport, qui s'adresse notamment aux responsables politiques et à diverses institutions, la Table ronde a, un an à peine après sa mise sur pied, déjà achevé une première partie très importante de son travail. Le rapport contient également des informations sur ce qui a déjà été réalisé pour les personnes concernées. On a ainsi mis en place dans les cantons des points de contact ayant pour mission de conseiller et d'aider celles qui viennent les trouver. Des recommandations ont par ailleurs été émises concernant la conservation des dossiers et l'accès à ces derniers, destinées à faciliter aux personnes concernées la recherche des documents les concernant. D'autres mesures ont trait à la mise en place d'un fonds d'aide immédiate alimenté de manière volontaire pour les victimes vivant dans la précarité, au travail de sensibilisation ou à des questions d'organisation comme le maintien de la Table ronde et du forum des victimes. D'autres propositions de la Table ronde, davantage axées sur l'avenir, portent notamment sur les prestations financières versées à titre de réparation, ainsi que sur l'étude scientifique.

1.3 Initiative sur la réparation

Début avril 2014 était lancée l'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, FF 2015 969). La principale exigence exprimée dans l'initiative porte sur la création d'un « Fonds de détresse » doté de 500 millions de francs, destiné au versement de prestations financières aux personnes directement et durement touchées par les mesures de coercition à des fins d'assistance. Une commission indépendante sera chargée de statuer sur l'octroi de ces prestations. Le fonds doit être institué pour une durée de 20 ans. Les auteurs de l'initiative demandent également que soit menée une étude scientifique complète. La Chancellerie fédérale a déclaré le 13 janvier 2015 que l'initiative, déposée le 19 décembre 2014, avait abouti.

En exigeant réparation pour les victimes ainsi qu'une étude scientifique approfondie de la question, l'initiative exprime une volonté prépondérante et, à ce titre, elle rencontre un large soutien dans toutes les couches de la population ainsi que dans les cercles politiques. Le nombre requis de signatures a été très vite atteint. Le comité d'initiative rassemble des parlementaires de divers bords politiques, alors que le comité de soutien regroupe de nombreux conseillers nationaux et conseillers aux Etats de presque tous les partis représentés au Parlement. Le comité réunit en outre divers membres des gouvernements cantonaux, des représentants d'ONG, ainsi que d'éminents représentants des milieux de la recherche, de la culture et des médias, ainsi que des églises.

1.4 Mandat du Conseil fédéral

Le 14 janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé d'opposer un contre-projet indirect à l'initiative sur la réparation. Un contre-projet direct ne serait pas selon lui une solution judicieuse, d'une part parce qu'il n'est pas nécessaire d'adopter des dispositions constitutionnelles et d'autre part parce que le passage par la case « Constitution » ralentirait inutilement le processus de résolution du problème. Après l'acceptation éventuelle de la modification de la Constitution, il faudrait inscrire les mesures dans la loi, exactement comme en cas d'acceptation de l'initiative. Cette solution prendrait beaucoup de temps, ce qu'il est préférable d'éviter au vu de l'âge et de l'état de santé de nombreuses victimes et personnes concernées. Le Conseil fédéral préconise donc un contre-projet indirect sous forme de loi. Il a mandaté le DFJP pour qu'il étudie en détail, avec le concours de l'Administration fédérale des contributions et de l'Office fédéral des assurances sociales et dans le cadre de l'élaboration de l'avant-projet,

les modalités de mise en œuvre du versement de contributions aux victimes, ainsi que les compétences relatives à ce versement.

L'avant-projet prévoit un cofinancement volontaire, principalement au moyen d'apports des cantons. On espère de leur part une participation d'environ un tiers du montant total de 300 millions de francs. La part de la Confédération se réduirait d'autant.

1.5 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. L'avis de droit 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 (stérilisations 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), ainsi que 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 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 réduction de rente 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.

2 Dispositif proposé

L'avant-projet compte 21 articles, répartis en huit sections, ainsi qu'une annexe.

2.1 But

L'objectif du projet de loi est de mettre en place les conditions nécessaires à un traitement global des implications tant sociétales qu'individuelles des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. La reconnaissance et la réparation de l'injustice faite aux victimes en sont deux éléments clés. L'avant-projet définit une série de mesures en ce sens, qui comprennent les prestations financières, le conseil et le soutien aux victimes et aux autres personnes concernées, ainsi que l'étude scientifique et l'information au public.

2.2 Reconnaissance de l'injustice

Une variété de manifestations, d'expositions, ainsi que divers petits projets de recherche et événements commémoratifs ont mis en lumière la souffrance des victimes ainsi que le contexte social dans lequel s'inscrivent ces épisodes regrettables de notre histoire, alors que de premiers pas ont été accomplis en vue de permettre une réconciliation. Des événements ont été organisés au niveau national: dans les établissements de Hindelbank, en 2010, pour les personnes internées sur décision administrative, et au Kulturcasino de Berne, en 2013, pour toutes les catégories de personnes concernées.

La reconnaissance de l'injustice faite aux victimes est l'une des exigences fondamentales de l'initiative sur la réparation, du rapport de la Table ronde, tout comme des personnes touchées par les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux. Elle est l'un des piliers sur lesquels s'appuie l'avant-projet.

2.3 Contribution de solidarité

En guise de contre-projet à la création du fonds prévu dans l'initiative sur la réparation (doté de 500 millions de francs), le Conseil fédéral propose des prestations financières de 300 millions de francs en tout. Si l'on se fonde sur un nombre estimé de victimes compris entre 12 000 et 15 000, il serait possible de verser grâce à ce fonds des contributions de l'ordre de 20 000 à 25 000 francs par personne, des montants qui paraissent appropriés en comparaison internationale.

Contrairement à ce qui est prévu dans l'initiative populaire, la Table ronde s'est prononcée contre un échelonnement des contributions. Elle a au contraire proposé que l'on associe une prestation unique à des versements réguliers, acquittés par exemple en même temps que la rente AVS. Cette combinaison permettrait de tenir compte des circonstances de vie et des attentes différentes des victimes, qui varient considérablement en fonction de leur âge.

L'avant-projet ne retient pas cette variante. Il ne prévoit en particulier pas de versement de rentes, mais une prestation unique. La solution associant le versement d'une prestation unique en capital à une rente conduirait en effet à une inégalité de traitement entre les victimes. Si une victime ayant opté pour une rente venait à décéder peu de temps après le début des versements, la rente s'arrêterait et la personne serait préteritée. S'ajoute à cela que la solution associant capital et rente induirait un surcoût administratif (dû en particulier à la vérification des paiements et au dispositif de versement) qu'il convient d'éviter.

2.4 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 de la question, que tous les documents existants soient conservés de manière sûre et adéquate, et qu'ils soient mis en valeur. La réglementation proposée dans l'avant-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, par exemple. Enfin, elle permet d'aller dans le sens des recommandations de la Table ronde (cf. rapport de la Table ronde, partie B, ch. 3.1 et 3.3 notamment).

2.5 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, l'avant-projet prévoit leur maintien, tel que le préconisait la Table ronde (cf. rapport de la Table ronde, partie B, ch. 2.2). Il s'agit 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, LAVI. Cette mesure aura pour effet de préciser et d'étendre partiellement le champ d'application de la LAVI.

2.6 Information au 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. En font partie notamment la promotion et la distribution d'articles, de reportages et de documentaires, les expositions et les conférences, tout comme l'intégration des conclusions de l'étude dans le matériel didactique des écoles. Une discussion publique à large échelle doit contribuer 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 au public contribuera 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 personnes concernées, il s'agit d'aider la société tout entière à clore en bonne et due forme ce chapitre pénible de son histoire.

2.7 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. L'avant-projet prévoit donc expressément l'assimilation des contributions de solidarité aux versements à titre de réparation du tort moral, en droit fiscal, et aux indemnités versées à titre de réparation morale, en droit de la poursuite. Il fait en sorte qu'elles n'entraînent pas de réduction du droit à l'aide sociale. D'autres mesures encore, comme la promotion des projets d'entraide mis sur pied par les victimes et les autres personnes concernées, doivent contribuer à améliorer leur situation privée et professionnelle.

3 Commentaires des dispositions

Section 1 Dispositions générales

Art. 1 But 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.

L'al. 2 énumère les principales matières réglementées, soit les prestations financières en faveur des victimes et des autres personnes concernées (let. a), l'archivage et la consultation des dossiers (let. b), le conseil et le soutien aux personnes concernées (let. c), ainsi que l'étude scientifique et l'information au public (let. d).

Art. 2 Définitions

La définition exacte des notions essentielles abordées dans la loi – « personnes concernées », « victimes », « mesures de coercition à des fins d'assistance », « placements extrafamiliaux » – 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 ou si au contraire il lui incombera une obligation. Concrètement, si quelqu'un est reconnu non pas seu-

lement comme personne concernée mais comme victime, il aura droit à une contribution de solidarité et à une aide immédiate, ainsi qu'à une aide à plus long terme, comme le prévoit l'art. 2, let. a et b, LAVI (cf. aussi l'art. 14, al. 1, de l'avant-projet).

De manière très générale, les dispositions de l'avant-projet s'appliquent 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, aCC, cf. RO 24 245) ou de l'ancien code pénal (art. 89 ss aCP, cf. RO 54 781) 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).

L'une des restrictions essentielles au champ d'application de la loi est d'ordre temporel. La loi n'est en effet applicable qu'aux mesures de coercition et aux placements antérieurs au 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 date (cf. RO 1980 31). Cette délimitation est nécessaire pour éviter que les mesures de coercition et les placements extrafamiliaux ordonnés après cette date butoir et qui s'appuient le cas échéant sur le droit encore en vigueur soient également soumis à la loi.

On sait aujourd'hui qu'il y a pu, dans la pratique, y avoir des mesures et des placements problématiques après 1981. L'autorité compétente devra disposer de la marge d'appréciation nécessaire pour pouvoir prendre en considération au besoin ces cas plus récents.

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. Cela 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. Car il est souvent difficile de déterminer si quelqu'un entre dans la catégorie des victimes ou des personnes concernées. L'approche élargie est également indispensable pour permettre à l'étude scientifique d'aboutir. Il importe en effet 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.

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 en Suisse avant 1981 à des fins de protection ou d'éducation d'enfants, d'adolescents ou de jeunes 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 des établissements pénitentiaires, 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 venir de la manière dont la décision incriminée a été mise en œuvre. Un autre aspect enfin est la surveillance de l'exécution, insuffisante dans de nom-

breux cas. Dans la pratique, on rencontre de nombreuses formes mixtes de ces deux types d'abus, avec des autorités impliquées à des degrés divers dans la prise de décision et l'exécution des mesures. Si, dans certains cas, le rôle des autorités 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 joué un rôle directeur 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. Ces personnes n'ont pas 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 dont l'intégrité physique, psychique ou sexuelle a été violée. On a pris soin pour cette définition de reprendre exactement la terminologie retenue pour l'aide aux victimes (art. 124 Cst.) et pour le droit à la liberté personnelle (art. 10 Cst.). L'atteinte à l'intégrité physique, psychique ou sexuelle peut être soit directe (sur la personne de la victime) soit indirecte (si la victime a été témoin d'un abus commis sur une autre personne). Si l'on a retenu le terme « violer » c'est qu'il faut qu'il y ait véritablement eu viol de l'intégrité physique, psychique ou sexuelle. 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 (let. d, 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 principale est en principe la mère. Mais les enfants peuvent eux aussi être victimes. 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.

Art. 3 Reconnaissance de l'injustice

Par cette disposition-clé, 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 tourner la page et laisser

derrière elles leur vécu difficile. Il importe de relever à cet égard que cette reconnaissance de l'injustice se fonde pour l'essentiel sur notre perception et notre appréciation actuelles de ce qui peut être considéré comme juste ou injuste. Cela signifie également qu'il nous faut exercer une certaine réserve dans notre appréciation de la législation et des pratiques de l'époque, étant donné que les lois et leur exécution ne sont toujours que le reflet des valeurs prônées par la société d'une époque donnée. C'est dire combien 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 répondraient 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.

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. 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. 2). Aucune victime ne sera ainsi tenue d'accepter la contribution de solidarité si elle ne le souhaite pas, et ce quelles qu'en soient les raisons. A l'inverse, il faut s'assurer 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 contrôler la qualité de victime de chaque requérant. Les expériences positives faites avec le fonds d'aide immédiate (cf. ch. 1, Contexte) 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. 3 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 doivent recevoir 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 doivent pas être prises en compte.

Le projet de loi opte pour une solution différente de celle retenue par l'initiative sur la réparation, qui prévoit que le montant de la réparation doit être fonction de la gravité de l'injustice

subie. Le projet ne reprend pas non plus la solution proposée par la Table ronde dans son rapport, à savoir combiner une prestation en capital unique et le versement d'une rente limitée dans le temps à compter du départ à la retraite (cf. rapport de la Table ronde, ch. D.4.1), car elle pourrait conduire à ce que toutes les victimes ne reçoivent pas le même montant.

La formulation choisie à l'al. 4 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 pour les souffrances endurées. Le droit à une contribution ne peut donc être ni hérité ni cédé.

L'al. 5, enfin, 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. 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 direct (RS 642.11) 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 communes (RS 642.14). De la sorte, les contributions de solidarité ne seront pas prises en compte dans le calcul de l'impôt sur le revenu. 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 (RS 281.1). Elles seront insaisissables en cas de poursuite, et la victime pourra les conserver quoi qu'il arrive. Enfin, la règle selon laquelle la contribution de solidarité ne saurait être considérée comme revenu dans l'évaluation du droit à l'aide sociale (elle pourra néanmoins être considérée comme un élément de fortune) est une consigne importante à l'intention des autorités compétentes, qui devront veiller à ce que les effets indésirables mentionnés ne se produisent pas.

Art. 5 Demandes

L'al. 1 prévoit un délai de six mois pour le dépôt des demandes de contribution. On ne dérogera à ce délai que pour des motifs valables. On peut penser par exemple à un séjour prolongé à l'étranger, durant lequel la personne concernée n'a pas pu être informée à temps de la possibilité de déposer une demande. Si le demandeur présente des motifs valables, il pourra bénéficier d'un report de délai de 18 mois au plus. Le respect du délai de six mois dans l'essentiel des cas 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.

Pour que sa demande soit examinée, le demandeur devra rendre vraisemblable qu'il est une victime au sens de la loi (al. 2). Les indications, justificatifs et autres pièces accompagnant la demande devront permettre à l'autorité compétente de considérer au moins 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. En exigeant uniquement que le demandeur rende vraisemblable sa qualité de victime, on a voulu tenir compte des laps de temps très longs écoulés depuis les faits incriminés, qui expliquent que les preuves ont souvent été détruites entretemps 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 véritablement aucune trace documentée pouvant livrer des indications sur une mesure de coercition à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial.

L'al. 3 se réfère au droit des personnes concernées de requérir l'aide (gratuite) des archives et des points de contact des cantons pour préparer et remettre leur demande. Les personnes

concernées auront le libre choix du point de contact qu'elles souhaitent solliciter: celui de leur canton de résidence, celui du canton dans lequel les mesures de coercition ou le placement ont été exécutés, voire celui d'un canton tiers.

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. 2 (art. 18, al. 1 et 2). L'autorité compétente sera une unité administrative existante qui verra ses tâches étendues pour une durée déterminée. Pour pouvoir étayer encore davantage ses décisions et surtout tenir compte comme il se doit du point de vue et des intérêts des victimes, l'autorité compétente demandera l'avis de la commission consultative avant de statuer (al. 2). Celle-ci sera constituée en tant que commission extraparlamentaire au sens de l'art. 57a, al. 1, de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010).

L'al. 3, enfin, fixe un délai très important, visant 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, indique 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. Il est nécessaire d'agir sans délai et ne pas laisser s'écouler des années encore avant de régler la question.

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 de six mois 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 l'art. 19, al. 1. La deuxième tranche sera versée lorsqu'on aura pu établir combien de demandes ont pu 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, RS 172.021). En cas de rejet de leur demande, les demandeurs pourront, comme le précise l'al. 1, faire opposition auprès de l'autorité compétente. Si leur recours 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 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS 173.110). On pourra de la sorte atteindre rapidement la clarté et la sécurité juridique requises dans la procédure considérée.

Art. 9 *Crédit-cadre et financement*

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 églises, l'Union suisse des paysans, les organes faitiers des foyers pour enfants et adolescents, ou encore l'industrie pharmaceutique. S'il est vrai que la Confédération devra apporter l'essentiel du financement, l'avant-projet n'en prévoit pas moins un cofinancement, principalement par les cantons.

La décision d'octroi d'une contribution de solidarité et le versement effectif de la contribution 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 fédérale du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (LFC; RS 611.0)). L'Assemblée fédérale devra approuver chaque année le budget, ses suppléments et les crédits de paiement 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).

L'al. 2 énumère les sources de financement prévues. 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 (organisations, institutions, particuliers).

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. 2, 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 de la sorte garantir à tout moment la transparence sur les versements effectués et sur les sources de financement mises à contribution.

Section 3: Archivage et consultation des dossiers**Art. 10** *Archivage*

Il est arrivé par le passé que des documents relatifs aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux ordonnés avant 1981 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 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 le seul moyen pour garantir aux victimes et aux chercheurs un accès aux documents, et la possibilité de reconstituer ainsi le passé. La réglementation proposée dans l'avant-projet 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. Outre les archives publiques, l'avant-projet propose d'étendre l'obligation aux archives privées (foyers, églises, etc.). La réglementation préconisée permettra par ailleurs de répondre aux recommandations de la Table ronde (cf. rapport de la Table ronde, partie B, ch. 3.1 et 3.3).

Un autre point particulièrement important pour les personnes concernées est que les autorités ne puissent pas utiliser les dossiers pour prendre des décisions qui leur soient défavorables (al. 2). Ce principe, qui vaut pour toutes les autorités et procédures, administratives comme pénales, figure déjà dans la loi sur la réhabilitation.

L'al. 3 se réfère en premier lieu aux archives privées. Il déclare les réglementations cantonales, qui ne s'appliquent normalement qu'aux archives publiques, également 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).

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 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 et, après le décès de celles-ci, leurs proches, doivent pouvoir accéder simplement et gratuitement à tous les documents les concernant. L'art. 1, al. 2, LAVI spécifie qui peut être considéré comme un proche.

L'al. 2 ménage les mêmes droits d'accès aux chercheurs, pour autant que cela soit nécessaire à des fins scientifiques.

L'al. 3 définit une réglementation en matière de délais de protection applicables aux dossiers personnels. Ces délais doivent tout d'abord tenir compte des intérêts légitimes des personnes concernées et des chercheurs. Pendant que les délais de protection sont en cours, les dossiers seront accessibles uniquement à certaines personnes, ou uniquement si certaines circonstances particulières sont réunies. Ce sera notamment le cas lorsque la personne concernée demandera elle-même à accéder à ses données personnelles (al. 4, let. a), lorsqu'elle donnera son accord pour qu'un tiers puisse y accéder (al. 4, let. b) ou lorsqu'une autorité aura besoin des dossiers pour remplir ses obligations légales (al. 4, let. d). Les dossiers resteront en revanche 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 de la victime ou des personnes concernées. L'al. 5 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'existe en revanche pas de droit 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 Collaboration des 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. De plus, les archives cantonales seront tenues d'aider les institutions chargées de mesures de coercition à des fins d'assistance ou de placements extrafamiliaux (art. 10), ou les archives de ces institutions, 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.

Art. 13 *Épargne 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 ne sait pas non plus 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'au printemps 2015, avec le délégué aux victimes à ce sujet. Il semblerait qu'une seule victime ait jusqu'ici obtenu le remboursement de son avoir d'épargne sur la base des preuves qu'elle a pu produire. Pour aider néanmoins autant que possible les victimes à faire valoir leurs droits, les archives aussi bien publiques que privées devront, sur demande des personnes concernées, vérifier si les dossiers en leur possession contiennent des informations quant à des avoirs d'épargne de ce type. 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 sur demande des personnes concernées, à titre gratuit. Cette réglementation prend par ailleurs en compte le postulat 15.3202 Schneider Schüttel du 19 mars 2015 « Retrouver les livrets d'épargne des victimes de mesures de contrainte administratives ».

Section 4 **Conseil et soutien des points de contact cantonaux**

Art. 14

A l'initiative de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, 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 victimes désireuses de partager leurs expériences traumatiques, de les conseiller, ainsi que de les soutenir 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. Les points de contact aident d'ores et déjà de nombreuses personnes à préparer et à remettre leurs demandes au fonds d'aide immédiate de la Table ronde, créé en avril 2014. Il s'agit maintenant d'appuyer le travail de ces points de contact sur une base légale pérenne. Par ailleurs, il faut également leur permettre de proposer aux victimes une aide immédiate, ainsi qu'une aide à plus long terme, au sens de l'art. 2, let. a et b, LAVI. Enfin, il est également prévu de leur donner les moyens d'aider les personnes concernées à préparer et à remettre leurs demandes d'octroi d'une contribution de solidarité. Pour de nombreuses personnes concernées, cela constituera une aide précieuse. Une bonne préparation permettra par ailleurs aussi d'accélérer et de faciliter le traitement des nombreuses demandes attendues. Etant donné que les points de contact cantonaux ont démontré leur efficacité et qu'ils sont appréciés de tous les intéressés,

l'avant projet prévoit, conformément à ce qu'a proposé la Table ronde (cf. rapport de la Table ronde, partie B, ch. 2.2) qu'ils poursuivent leur travail.

Section 5 Etude scientifique et information au 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, portées à la connaissance du public, doivent en particulier 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 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 ainsi 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 fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative). Il a d'autre part demandé que soit vérifiée la faisabilité d'un PNR destiné à réaliser une étude scientifique complète des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Si le Fonds national devait en confirmer la faisabilité, ce PNR pourrait démarrer très rapidement. Par une étroite coopération entre les protagonistes des deux projets de recherche et la coordination optimale de leurs axes prioritaires de recherche, il devrait être possible de garantir que les travaux avancent sans retard et sans doublons.

L'autorité compétente veillera, en collaboration avec la CIE et le Fonds national, à ce que les résultats des travaux soient présentés de manière adéquate au public (al. 2). Pour cela, on pourra œuvrer à trois niveaux: tout d'abord par le biais des médias (image, son, texte), des expositions et des exposés sur le sujet (al. 3, let. a), ensuite par le biais de l'enseignement au niveau des écoles du degré primaire et secondaire I, et du degré secondaire II (al. 3, let. b) et enfin et surtout par la sensibilisation 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. 3, let. c). 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 Actions commémoratives

L'avant projet prévoit l'édification d'un mémorial et l'organisation d'autres actions commémoratives dans des endroits accessibles au public, ce qui répond à une proposition de la Table ronde (cf. rapport de la Table ronde, partie B, ch. 1). Le mémorial permettra au public de se remémorer les souffrances et l'injustice subies par les victimes, et rappeler qu'elles ne doivent jamais se répéter. Les cantons pourront organiser d'autres actions commémoratives, comme l'apposition de plaques, la mise en place de tableaux d'information, ou encore l'organisation d'expositions permanentes dans des foyers pour enfants, des institutions, des musées ou d'autres lieux publics ou privés.

Selon l'avant-projet, l'édification d'un mémorial et l'organisation d'autres actions à la mémoire des victimes relèveront de la compétence des cantons. Ils étaient en effet plus étroitement impliqués que la Confédération dans l'adoption et la mise en œuvre des mesures de coercition et dans les placements antérieurs à 1981 et, à ce titre, 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 encore d'autres mesures dans l'intérêt des personnes concernées. Les al. a et b donnent quelques exemples de ce qui est possible:

- 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 sœurs 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 leur a arraché. Il existe donc bel et bien des cas dans lesquels les personnes touchées par les mesures de coercition recherchent encore des membres « perdus » de leur famille. L'art. 17, al. 1, autorise les autorités compétentes à soutenir la mise en place d'une plateforme pour les services de recherche, chargée d'aider 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, ménage à l'autorité compétente la possibilité de promouvoir certains projets d'organisations de victimes et de personnes concernées (cf. rapport de la Table ronde, partie B, ch. 7.3 et 7.4).

Section 7 Exécution

Art. 18 Autorité compétente et commission consultative

L'autorité compétente 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 efficiente 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 difficilement prévisible, mais probablement élevé, des 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. 3), 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 va 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) dans laquelle siègeront des victimes et d'autres personnes concernées, 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.

Art. 19 *Dispositions d'exécution*

Le Conseil fédéral sera amené à légiférer par voie d'ordonnances d'exécution, notamment pour définir les modalités de fixation de la contribution de solidarité et des éventuelles tranches (art. 19, al. 1). Il devra également régler les détails de la procédure de dépôt et de traitement des demandes, ainsi que ceux du paiement des contributions de solidarité.

Section 8 **Dispositions finales**

Art. 20 *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 loi sur le Tribunal fédéral et à la loi sur la réhabilitation. Les détails sont abordés dans la partie du commentaire dévolue à l'annexe. La formulation choisie pour l'art. 4, al. 5, de l'avant-projet permet en revanche d'éviter des adaptations dans la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct, ainsi que dans la loi fédérale du 14 décembre sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes. Il en va de même pour la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

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 sont déjà d'un âge avancé ou 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.

Annexe: modification d'autres actes

1. Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110)

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 auprès de l'autorité compétente, 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).

2. Loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (RS 211.223.12)

La nouvelle loi, d'une portée plus large, sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements administratifs antérieurs à 1981 doit reprendre la plupart des dispositions de la loi sur la réhabilitation. Il sera dès lors possible d'abroger la plupart des dispositions de la loi sur la réhabilitation. La seule exception sera l'art. 5, qui prévoit l'étude scientifique des placements administratifs par une CIE. Conformément à l'art. 8, al. 3, l'art. 5 devra rester en vigueur tant que l'étude scientifique ne sera pas achevée et que les résultats du travail de la commission d'experts n'auront pas été publiés.

4 Conséquences

On trouvera ci-après une description des conséquences de l'avant-projet pour la Confédération et les cantons, notamment pour leurs finances et leurs effectifs.

4.1 Conséquences pour la Confédération

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 de l'été 2017 à l'été 2021). Ce montant sera inférieur si une partie des contributions de solidarité est financée par des apports volontaires (notamment des cantons). Et il faudra budgéter des charges de personnel et de biens et services pour le traitement des demandes attendues (entre 12 000 et 15 000).

4.1.2 Conséquences pour le personnel

Pour que les nombreuses 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 peut 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 de l'aide immédiate, on a ménagé pour les demandes de contribution de solidarité des possibilités de recours en cas de décision négative. Le paiement des contributions devra également être ordonné, contrôlé et documenté par l'autorité compétente (pour l'aide immédiate, ces tâches incombent à la Chaîne du bonheur). Il convient de prévoir des frais de personnel pour au moins huit 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 extraparlamentaire au sens de l'art. 57a, al. 1, LOGA.

4.2 Conséquences pour les cantons et les communes

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.

Le travail supplémentaire généré notamment pour les archives cantonales et surtout par le recours aux services des points de contact occasionnera un surcoût administratif, organisationnel et financier notable. Des dépenses supplémentaires s'y ajouteront pour l'édification d'un mémorial, entre autres actions commémoratives.

4.3 Conséquences pour l'économie

La disposition de l'art. 13, al. 2, qui exige des banques qu'elles mettent à disposition gratuitement leurs services de recherche, entraînera un certain surcoût pour celles-ci, qui devrait toutefois être minime.

5 Lien 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 2015 (FF **2012** 349), ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015 (FF **2012** 6667)

En vertu de l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi sur l'Assemblée fédérale (LParl, *RS 171.10*), 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 (dans le cas qui nous occupe, 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 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 ou de contre-projet indirect.

6 Aspects juridiques: constitutionnalité et légalité

Il ne se pose aucun problème pour ce qui concerne la compatibilité avec le respect des engagements internationaux de la Suisse ou avec les droits fondamentaux.

6.1 Constitutionnalité

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 en matière de tutelle ou de protection de l'enfant. La présente loi s'inscrit donc dans le domaine du 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 placements 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. Il faut rappeler à cet égard qu'on s'était appuyé 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 2003, *RS 371*) et les volontaires de la guerre civile espagnole (loi fédérale du 20 mars 2009, *RS 321.1*). 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. La compétence 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'Etat¹. 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 solidaire (FF 2000 3803). L'invocation de pouvoirs inhérents doit se faire avec retenue², 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 inhérente de la Confédération, au sens d'un « officium nobile » (cf. JAAC 1979, cahier 43/IV, n° 98). 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.

6.2 Forme de l'acte à adopter

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, al. 1, prévoit la délégation de compétences législatives, puisqu'il permet au Conseil fédéral de fixer le montant de la contribution de solidarité et des éventuelles tranches. Le Conseil fédéral sera également habilité à fixer les détails de la procédure de demande d'une contribution de solidarité et du financement de la mise en œuvre 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.

Annexes:

- Texte de l'initiative sur la réparation (<http://www.wiedergutmachung.ch/fr/initiative>)
- Rapport et propositions de mesures 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 (<http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/communiques.html>)

¹ Cf. Peter Saladin, Kommentar aBV, ad art. 3, n° 134

² Cf. R. Schweizer, St. Galler Kommentar ad art. 3 Cst., 3^e édition 2014, n° 12