

15.xxx

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

Messieurs les Présidents,
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, Messieurs les Présidents, 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'application 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	2
1 Contexte	7
1.1 Historique	7
1.2 Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative	8
1.3 Rapport de la Table ronde et fonds d'aide immédiate	9
1.4 Droit comparé	9
1.5 Initiative sur la réparation	10
1.6 Mandat du Conseil fédéral	10
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)»	11
2.1 Aspects formels et validité de l'initiative	11
2.1.1 Texte	11
2.1.2 Aboutissement, délais de traitement et aspects formels	12
2.1.3 Validité	12
2.2 Buts et contenu	12
2.3 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative	13
2.3.1 Réparation de l'injustice faite aux victimes	13
2.3.2 Etude scientifique	13
2.3.3 Information du public	13
2.3.4 Création d'un fonds servant à financer les prestations en faveur des victimes	14
2.4 Appréciation de l'initiative	14
2.4.1 Appréciation du but général de l'initiative	14
2.4.2 Conséquences en cas d'acceptation de l'initiative	15
2.4.3 Avantages et inconvénients	16
2.4.4 Compatibilité avec les obligations internationales	16
2.5 Conclusions	16
3 Le contre-projet indirect	17
3.1 Présentation générale	17
3.1.1 Buts	17
3.1.2 Reconnaissance de l'injustice	17
3.1.3 Contribution de solidarité	17
3.1.4 Archivage et consultation des dossiers	18
3.1.5 Conseil et soutien des points de contact cantonaux	18
3.1.6 Information du public	19
3.1.7 Autres mesures	19
3.2 Procédure de consultation	19
3.3 Commentaire des dispositions	20
3.4 Conséquences	36
3.4.1 Conséquences pour la Confédération	36

3.4.1.1	Conséquences financières	36
3.4.1.2	Conséquences pour le personnel	36
3.4.2	Conséquences pour les cantons et les communes	37
3.4.3	Conséquences économiques et sociales	37
3.5	Relation avec le programme de la législature	38
3.6	Aspects juridiques	38
3.6.1	Constitutionnalité et compatibilité avec les obligations internationales	38
3.6.2	Forme de l'acte à adopter et délégation de compétences législatives	39
3.6.3	Frein aux dépenses	39

Projet 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)	41
Projet 2 : loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) (Projet)	43
Projet 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)	51

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 faîtière 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».

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

¹ RS 442.1

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, adopté 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 prennent en considération 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.

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

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 (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) 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.

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.

⁸ RS 101

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

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.

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

¹⁰ FF **2014** 2835

¹¹ FF **2015** 969

¹² RS **171.10**

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

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).

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.

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

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 distinction 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

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.mcf.ch > Communiqués / Documents.

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

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.

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.

¹⁸ RS 312.5

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.

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 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'autre 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 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.

²³ RS 173.110

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 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

24 RS 642.11

25 RS 642.14

26 RS 281.1

27 RS 831.30

28 www.mcfa.ch

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 équivaldra 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.

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).

²⁹ RS 235.1

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 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

³⁰ RS 172.021

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 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 déci-

³¹ RS 611.0

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

sion 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 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 natio-

nale 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

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

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 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.

³⁴ RS 312.51

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 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.

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

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 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 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 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 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 (lo-

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

caux, 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).

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.

³⁷ RS 172.010

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.

³⁸ FF 2012 349

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 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

³⁹ FF 2012 6667

⁴⁰ FF 2013 7749 7762

⁴¹ RS 371

⁴² RS 321.1

⁴³ FF 2000 3803

