



28 février 2023

Rapport d'activités

Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (Cocosol)

2021-2022



Table des matières

1	Statut et organisation de la commission	3
2	Composition de la commission	4
3	Tâches de la Commission.....	5
4	Méthode de travail de la Commission	5
	4.1 Procédure par voie de circulaire	5
	4.2 Séances	5
5	Activités de la commission durant l'année 2021	6
	5.1 Recommandations par voie de circulaire	6
	5.2 Emission de recommandation et traitement des questions de procédure et de principe.....	6
6	Activités de la commission durant l'année 2022	7
	6.1 Recommandations par voie de circulaire	7
	6.2 Emission de recommandation et traitement des questions de procédure et de principe.....	7
7	Perspectives	8
8	Comptes 2021/2022 , budget 2023	9
9	Contact	9

1 Statut et organisation de la commission

La loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extra-familiaux antérieurs à 1981¹ est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017. Elle prévoit notamment que les victimes de ces mesures peuvent bénéficier d'une contribution de solidarité d'un montant de 25 000 francs. Les demandes doivent être déposées auprès de l'unité Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux (unité MCFA) de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Jusqu'à fin 2022, l'unité avait reçu 10'863 demandes².

L'unité MCFA fait appel à la commission consultative pour l'évaluation des demandes de contribution de solidarité³. Ainsi, les décisions reposent sur une base plus solide et le point de vue et les besoins des victimes sont dûment pris en compte⁴.

À l'origine, la loi prévoyait que les demandes de contribution de solidarité ne pourraient être déposées que jusqu'au 31 mars 2018. De ce fait, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a dans un premier temps constitué la commission consultative comme un groupe d'expert avec un mandat limité dans le temps⁵.

Le 1^{er} novembre 2020, la LMCFA a été modifiée et le délai de dépôt des demandes de contribution de solidarité a été levé. Le traitement de celles-ci est dès lors devenu une tâche de durée indéterminée, et la forme juridique de la commission consultative a été modifiée : depuis le 1^{er} janvier 2021, il s'agit d'une commission administrative avec une fonction consultative qui revêt la forme d'une commission extraparlamentaire, dont le président et les membres sont nommés par le Conseil fédéral⁶. Ses tâches, son organisation, sa composition et ses méthodes de travail restent toutefois inchangées.

La commission est rattachée administrativement au DFJP, et plus précisément à l'OFJ. Elle accomplit ses tâches de manière indépendante et ses membres exercent leur fonction à titre personnel.

Son secrétariat est assuré par l'unité MCFA de l'OFJ. Elle soutient la commission, en particulier son président, dans l'accomplissement de ses tâches. Il s'agit notamment de la préparation des séances, la rédaction des procès-verbaux, le traitement des résultats des séances et l'envoi des documents par voie de circulaire.

¹ RS 211.223.13

² D'autres faits et chiffres relatifs aux demandes de contribution de solidarité et à la procédure de demande sont publiés sur la page web de l'OFJ: <https://www.bj.admin.ch> > Société > Victimes de mesures de coercition > Contribution de solidarité (voir la section «Documents» en bas de la page)

³ Art. 6, al. 3 et art. 18, al. 1, LMCFA et art. 1 de l'ordonnance du 15 février 2017 relative à la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (OMCFA; RS 211.223.131).

⁴ Art. 6, al. 3, LMCFA et message du Conseil fédéral, FF 2016, 112.

⁵ Art. 57, al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

⁶ Art. 57 c, al. 2, LOGA et art. 8a, al. 2 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

2 Composition de la commission

La commission est composée de neuf membres qui disposent de connaissances spécifiques et d'expérience dans le domaine des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux en Suisse antérieurs à 1981⁷. Actuellement, elle est présidée par l'ancien délégué du DFJP aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance. Trois membres sont eux-mêmes des personnes concernées ou des victimes⁸ et sont en réseau avec d'autres victimes. Les autres experts, de langue maternelle allemande, française et romanche sont actifs dans des domaines étroitement liés aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux (points de contact cantonaux, archives, administrations cantonales et communales). Outre les membres de la commission et sa secrétaire, le chef de l'unité MCFA participe régulièrement aux séances.

Président

Luzius Mader (ancien directeur suppléant de l'OFJ et ancien délégué du DFJP aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux antérieurs à 1981)

Membres

Elsbeth Aeschlimann (ancienne cheffe du point de contact cantonal de Zurich)

Urs Allemann-Cafilisch (personne concernée)

Laetitia Bernard (travailleuse sociale au centre de consultation LAVI du canton de Fribourg)

Guido Fluri (personne concernée, auteur de l'initiative sur la réparation)

Christian Raetz (ancien chef du Bureau cantonal de médiation du canton de Vaud)

Theresia Rohr-Steinmann (personne concernée)

Barbara Studer Immenhauser (archiviste du canton de Berne et présidente de la Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses [CDA])

Maria Luisa Zürcher (ancienne directrice suppléante de l'Association des communes suisses)

Secrétariat de la commission

Simone Anrig (cheffe suppléante de l'unité MCFA, OFJ)

Suppléant : Yves Strub (collaborateur scientifique de l'unité MCFA, OFJ)

Ex officio

Reto Brand (chef de l'unité MCFA, OFJ)

Le président et les membres ont été nommés par le Conseil fédéral, sur proposition du DFJP, pour un mandat jusqu'au 31.12.2023. Il convient de préciser qu'Elsbeth Aeschlimann s'est retirée de la commission à la fin du mois de décembre 2022.

⁷ Art. 57b, let. a, LOGA.

⁸ Art. 5, al. 2, OMFCFA

3 Tâches de la Commission

L'unité MCFA de l'OFJ fait appel à la commission consultative pour l'évaluation des demandes de contribution de solidarité. Elle émet un avis sur :

- les questions de procédure,
- les questions de principe, et
- les demandes qui soulèvent des questions particulièrement délicates ou qui nécessitent de faire l'objet d'une discussion du point de vue de l'unité ou des membres de la commission (notamment les cas limites et les demandes que l'OFJ prévoit de rejeter, mais pas les demandes sur lesquelles il n'est pas possible d'entrer en matière, par exemple pour des raisons de procédure).

La commission émet des recommandations⁹. La décision définitive appartient toutefois à l'unité MCFA.

4 Méthode de travail de la Commission

4.1 Procédure par voie de circulaire

Les demandes de contribution de solidarité que l'unité MCFA prévoit d'accepter sont en général soumises chaque mois aux membres de la commission par écrit, dans le cadre d'une procédure par voie de circulaire confidentielle. Il en va de même pour les demandes que l'unité MCFA prévoit de rejeter parce qu'elles lui semblent manifestement infondées¹⁰.

L'unité MCFA envoie à tous les membres de la commission une liste sur laquelle sont notamment mis en évidence le numéro de dossier, les principales informations personnelles du demandeur ainsi que la décision que l'unité prévoit de rendre. Les membres de la commission peuvent demander de consulter toutes les demandes et les dossiers ou procéder à un échantillonnage dans un délai fixé par l'unité MCFA. Le président et certains membres de la commission y ont régulièrement recours. S'ils ne sont pas d'accord avec la proposition de décision de l'unité MCFA ou s'ils souhaitent discuter plus en détail de certains aspects d'une demande, celle-ci est abordée lors de la séance suivante et la commission émet une recommandation (voir ch. 5.2 et 6.2). En revanche, si les membres de la commission ne réagissent pas aux demandes qui leur ont été soumises dans le délai imparti, ou à une demande en particulier, on part du principe que la commission approuve la proposition de l'unité.

4.2 Séances

La commission se réunit en fonction des besoins. En général, le rythme est de quatre séances en présentiel par année.

Pendant les séances, la commission discute de questions de procédures et de principe ainsi que des demandes qui soulèvent des questions particulièrement délicates ou qui nécessitent

⁹ Art. 6, al. 3, LMCFA en rel. avec l'art. 5, al. 3, OMCFA.

¹⁰ Voir art. 6b, al. 2, OMCFA.

de faire l'objet d'une discussion du point de vue de l'unité ou des membres de la commission (notamment les cas limites et les demandes que l'OFJ prévoit de rejeter, mais pas les demandes sur lesquelles il n'est pas possible d'entrer en matière, par exemple pour des raisons de procédure). Elle émet des recommandations.

Le procès-verbal décrit le déroulement de la séance ainsi que les résultats principaux des discussions, mais il ne contient aucun détail concernant les délibérations au sujet de cas particuliers pour des motifs de protection des données. Les procès-verbaux sont publiés sur le site de l'OFJ.

5 Activités de la commission durant l'année 2021

5.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2021, l'unité MCFA a soumis 535 cas qu'elle prévoyait d'approuver à la commission. Pour 524 d'entre eux, les membres de la commission n'ont rien objecté à l'approbation. Elle a demandé que 11 cas fassent l'objet d'une discussion lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis par voie de circulaire 12 cas qu'elle prévoyait de rejeter, la demande n'étant manifestement pas motivée. Les membres de la commission n'ont formulé aucune objection.

5.2 Émission de recommandations et traitement des questions de procédure et de principe

La commission s'est réunie à quatre reprises en 2021 (les 2 mars, 11 mai, 24 août et 23 novembre). En raison des restrictions de contact causées par la pandémie de coronavirus, les séances du 2 mars et du 11 mai 2021 se sont déroulées sous forme de vidéoconférence.

L'unité MCFA a soumis à la commission 29 cas qu'elle prévoyait de rejeter ou pour lesquels il était selon elle nécessaire de mener une discussion (cas limites). En définitive, la commission a recommandé de rejeter 21 demandes et d'en approuver 8, parfois après que des clarifications supplémentaires lui ont été fournies par l'unité MCFA et que la discussion de ces demandes a été remise à l'ordre du jour d'une autre séance.

Les 11 cas de la procédure de circulaire ont également fait l'objet de discussions (voir ch. 5.1). La recommandation de la commission était de les approuver, parfois après avoir obtenu des clarifications supplémentaires.

Certains des cas inscrits à l'ordre du jour ont également donné lieu à des discussions récurrentes et été l'occasion de préciser la procédure et la pratique générales. En 2021, il s'agissait notamment des points suivants :

- traitement des demandes d'enfants adoptés;
- portée et nécessité de la clarification des faits (en particulier questions à la personne ayant déposé la demande, recherche de dossiers d'archives);
- exigences en termes de crédibilité et de vraisemblance des faits;
- gravité de l'atteinte à l'intégrité comme conséquence directe d'une mesure de coercition à des fins d'assistance et d'un placement extrafamilial nécessaire afin que le statut de victime puisse être reconnu;
- importance de la démonstration du statut de victime par l'unité MCFA dans le descriptif du cas (principalement pour les demandes que l'unité soumet à la commission par voie de circulaire et qu'elle prévoit d'approuver).

Par ailleurs, la commission a pris connaissance de trois arrêts du Tribunal administratif fédéral concernant les contributions de solidarité¹¹.

6 Activités de la commission durant l'année 2022

6.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2022, l'unité MCFA a soumis 309 cas qu'elle prévoyait d'approuver à la commission. Pour 298 d'entre eux, les membres de la commission n'ont rien objecté à l'approbation. Elle a demandé que 10 cas fassent l'objet d'une discussion lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis par voie de circulaire 3 cas qu'elle prévoyait de rejeter, la demande n'étant manifestement pas motivée. Les membres de la commission n'ont formulé aucune objection.

6.2 Émission de recommandations et traitement des questions de procédure et de principe

La commission s'est également réunie à quatre reprises en 2022 (les 3 mars, 17 mai, 22 août et 22 novembre).

L'unité MCFA a soumis à la commission 54 cas qu'elle prévoyait de rejeter ou pour lesquels il était selon elle nécessaire de mener une discussion (cas limites). En définitive, la commission a recommandé de rejeter 33 demandes et d'en approuver 18, parfois après que des clarifications supplémentaires lui ont été fournies par l'unité MFCFA et que la discussion de ces demandes a été remise à l'ordre du jour d'une autre séance. Dans deux cas, elle n'a pas émis de recommandation, et dans un autre, elle a demandé des clarifications supplémentaires qui n'ont pas encore abouti et sa recommandation est encore en suspens.

Elle a également discuté des 10 cas issus de la procédure par voie de circulaire (voir ch. 6.1). Après avoir demandé des clarifications supplémentaires dans certains cas, elle a recommandé de refuser une demande et d'en approuver 9.

¹¹ Arrêts du Tribunal administratif fédéral B-4288/2020 du 28 janvier 2021(recours rejeté), B-6616/2019 du 23 mars 2021(recours rejeté), B-4479/2020 du 4 août 2021 (recours rejeté).

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Certains des cas inscrits à l'ordre du jour ont encore une fois donné lieu à des discussions récurrentes et été l'occasion de préciser la procédure et la pratique générales. Il s'agissait notamment des points suivants en 2022 :

- précision quant à la pratique à suivre pour le traitement prioritaire des personnes de plus de 75 ans ou qui sont manifestement gravement malades;
- importance des récits personnels par rapport aux informations tirées des dossiers d'archives lors de l'établissement des faits ;
- distinction entre les mauvais traitements et les abus sexuels subis dans le cadre familial et les incidents comparables survenus dans le cadre de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux ;
- précisions des notions de «placements privés», «violence psychique», «entraves ciblées au développement et à l'épanouissement personnel», «exploitation économique par la mise à contribution excessive de la force de travail».

Par ailleurs, la commission a pris connaissance de sept arrêts du Tribunal administratif fédéral concernant la contribution de solidarité¹².

Lors de la séance du 22 novembre 2022, la commission a par ailleurs accepté le règlement relatif à son organisation et ses méthodes de travail. Il rassemble par écrit les principes qui ont fait leurs preuves au cours des dernières années.

7 Perspectives

Depuis l'entrée en vigueur de la LMCFA en 2017, l'unité MCFA a reçu 10'863 demandes de contribution de solidarité (dont 1872 soumises après la révision de la loi, dans laquelle le délai de dépôt des demandes, initialement fixé au 1er novembre 2020, a été supprimé). Un grand nombre de demandes ont été transmises pendant les périodes précédant et suivant l'entrée en vigueur de cette révision, c'est-à-dire à partir de juillet 2020 jusqu'en mai 2021 environ. Contrairement à ce que l'on aurait peut-être pu attendre, le nombre de demandes reçues chaque mois n'a pas sensiblement diminué. Depuis juin 2021, on observe plutôt une « normalisation », avec une moyenne de près de 40 demandes par mois ; le second semestre 2022 était à nouveau supérieur à la moyenne avec plus de 45 demandes par mois.

En outre, les nouvelles demandes reçues sont plus complexes à traiter. Il reste nécessaire de discuter de ces cas dans le cadre des séances de la commission.

Rien n'indique que la tendance va s'inverser en 2023. Le travail de la commission reste donc utile, au moins dans la même mesure qu'auparavant.

¹² Arrêts du Tribunal administratif fédéral B-4607/2020 du 30 novembre 2021 (recours rejeté), B-4608/2020 du 30 novembre 2021 (recours rejeté), B-4605/2020 du 30 novembre 2021 (recours rejeté), B-2676/2021 du 31 janvier 2022 (recours rejeté), B-6185/2020 du 30 mars 2022 (recours admis), B-2763/2021 du 26 juillet 2022 (recours rejeté), B-4633/2021 du 8 septembre 2022 (recours rejeté).

8 Comptes 2021/2022, budget 2023

	Indemnisations du président et des membres (jetons de présence, frais)
2021 (1.1. au 31.12.2021)	9 084,00 CHF
2022 (1.1. au 31.12.2022)	11 014,60 CHF
Budget 2023	15 000,00 CHF

9 Contact

Secrétariat de la Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 :

Simone Anrig, Secrétaire de la commission
Office fédéral de la justice, unité MCFA
Bundesrain 20
3003 Berne
Téléphone : 058 480 84 17
Courriel : simone.anrig@bj.admin.ch

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Le présent rapport a été approuvé lors de la séance de la commission du 28 février 2023.

Le président

(signature)
Luzius Mader

La secrétaire de la commission

(signature)
Simone Anrig