



12 février 2025

Rapport d'activité

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

2023-2024



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	6
5	Activités de la commission durant l'année 2023.....	6
	5.1 Recommandations par voie de circulaire	6
	5.2 Recommandations émises lors des séances et traitement de questions de procédure et de principe	6
6	Activités de la commission durant l'année 2024.....	7
	6.1 Recommandations par voie de circulaire	7
	6.2 Recommandations émises lors des séances et traitement des questions de procédure et de principe	7
7	Perspectives	8
8	Comptes 2023/2024, budget 2025	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 2024, l'unité avait reçu 11 619 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'experts 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 supprimé. Le traitement de celles-ci est dès lors devenu une tâche générale, non limitée dans le temps, 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.

Le secrétariat, qui est assuré par l'unité MCFA de l'OFJ, soutient la commission, en particulier la présidence, dans l'accomplissement de ses tâches. Il prépare les séances, rédige les procès-verbaux, assure le suivi des séances et s'occupe de 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 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. 57c, 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) ; voir aussi la [décision d'institution](#) rendue par le Conseil fédéral du 18 novembre 2020 (en allemand).

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. 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, italienne ou 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.

Le président et d'autres membres ont démissionné pour fin 2023 (fin de la période de fonction). Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a procédé au renouvellement intégral des commissions extraparlimentaires pour la nouvelle période de fonction 2024-2027. Sur proposition du DFJP, il a désigné la présidente de la commission consultative, confirmé trois membres sortants et nommé cinq nouveaux membres⁹.

Présidence

Jusqu'à fin 2023 :

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)

À partir de 2024 :

Barbara Studer Immenhauser (archiviste cantonale du canton de Berne et, jusqu'à fin décembre 2024, présidente de la Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses / déjà membre de la commission)

Membres

Jusqu'à fin 2023 :

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)

Barbara Studer Immenhauser (archiviste du canton de Berne ; à partir de 2024 présidente de la commission)

Membres réélus :

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

Theresia Rohr-Steinmann (personne concernée)

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

Nouveaux membres à partir de 2024 :

⁷ Art. 57b, let. a, LOGA

⁸ Art. 5, al. 2, OMFCFA

⁹ Les noms des membres de la commission sont publiés sur le site www.conseilfederal.ch > Documentation > Commissions extraparlimentaires > Par département > Département fédéral de justice et police > Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Claude Béguelin (médecin, psychiatre/pédopsychiatre)
Thomas Gall (secrétaire adjoint de l'association d'aide aux victimes des deux Bâle)
Heinz Kräuchi (personne concernée)
Marcel Setz (personne concernée)
Jasmin Stern (conseillère auprès du centre d'aide aux victimes du Tessin)

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)

3 Tâches de la Commission

La commission est consultée par l'OFJ, plus précisément par l'unité MCFA, pour évaluer les 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 recommandations¹⁰. 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 infondées¹¹.

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. Au cours du délai fixé par l'unité

¹⁰ Art. 6, al. 3, LMCFA en rel. avec l'art. 5, al. 3, OMCFA.

¹¹ Voir l'art. 6b, al. 2, OMCFA.

MCFA, les membres de la commission peuvent demander de consulter toutes les demandes et les documents afférents ou procéder à un échantillonnage. 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 les ch. 5.2 et 6.2). En revanche, si les membres de la commission ne réagissent pas dans le délai imparti aux demandes qui leur ont été soumises ou à une demande en particulier, l'unité part du principe que la commission approuve sa proposition.

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 procédure et de principe ainsi que des 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). Elle émet des recommandations à l'intention de l'unité MCFA.

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, ce 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 2023

5.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2023, l'unité MCFA a soumis à la commission 366 cas qu'elle prévoyait d'approuver. Pour 348 d'entre eux, les membres de la commission n'ont pas émis d'objection. S'agissant des 18 restants, ils ont demandé qu'ils soient discutés lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis par voie de circulaire 6 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 Recommandations émises lors des séances et traitement de questions de procédure et de principe

La commission s'est réunie à quatre reprises en 2023 (les 28 février, 23 mai, 13 septembre et 21 novembre 2023).

L'unité MCFA a soumis à la commission 73 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 52 demandes et d'en approuver 19, 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. Dans 2 cas, la commission a

renoncé à formuler une recommandation et a laissé à l'unité le soin de prendre la décision.

Les 18 cas de la procédure de circulaire (voir le ch. 5.1) ont également fait l'objet de discussions. La commission a recommandé d'approuver 16 cas et d'en rejeter 2, parfois après avoir demandé 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 2023, il s'agissait notamment des points suivants :

- champ d'application temporel : portée de l'art. 1, al. 2, LMCFa ;
- traitement de demandes émanant d'enfants de saisonniers ;
- traitement de demandes émanant de personnes d'origine yéniche ayant fait l'objet de placements extrafamiliaux quand elles étaient enfant.

Par ailleurs, la commission a pris connaissance d'un arrêt du Tribunal fédéral concernant la contribution de solidarité¹².

6 Activités de la commission durant l'année 2024

6.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2024, l'unité MCFA a soumis à la commission 331 cas qu'elle prévoyait d'approuver. Pour 330 d'entre eux, les membres de la commission n'ont pas émis d'objection. Ils ont demandé qu'un cas fasse l'objet d'une discussion lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis à la commission par voie de circulaire 6 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 Recommandations émises lors des séances et traitement des questions de procédure et de principe

La commission s'est réunie à trois reprises en 2024 (les 28 février, 29 mai et 20 novembre 2024).

L'unité MCFA a soumis à la commission 39 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 24 demandes et d'en approuver 14, parfois après que des informations 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. Dans un cas, elle n'a pas émis de recommandation claire et a laissé à l'unité MCFA le soin de prendre la décision.

¹² Arrêt du Tribunal fédéral 2C_393/2022 du 5 mai 2023 (= ATF 149 II 281) : le recours de l'Office fédéral de la justice (OFJ) contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 30 mars 2022 a été rejeté et l'affaire a été renvoyée à l'OFJ pour nouvelle décision. Tenant compte des considérants du Tribunal fédéral, l'OFJ a admis la demande et octroyé une contribution de solidarité au demandeur.

Elle a également discuté un cas issu de la procédure par voie de circulaire (voir le ch. 6.1), en recommandant de l'approuver.

Certains des cas inscrits à l'ordre du jour ont 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 :

- intensité du travail et type de tâches qui font supposer qu'il s'agit d'exploitation économique (compte tenu également du contexte historique) ;
- caractère direct de l'atteinte : l'existence de symptômes psychiques ne permet pas de conclure automatiquement qu'il y a eu une atteinte à l'intégrité pendant un placement extrafamilial ;
- pratique et situation juridique en cas d'adoptions (forcées) d'enfants suisses ou étrangers;
- pratique en cas de placement (privé) dans des foyers pour jeunes filles en vue de travailler dans une fabrique.

Par ailleurs, la commission a pris connaissance d'un arrêt du Tribunal administratif fédéral concernant la contribution de solidarité¹³.

7 Perspectives

Depuis l'entrée en vigueur de la LMCFA en 2017, l'unité MCFA a reçu 11 619 demandes de contribution de solidarité (dont 2628 déposées après la révision qui a abouti à la suppression du délai de dépôt des demandes, fixé initialement au 1^{er} novembre 2020). De nombreuses demandes ont été déposées pendant les mois précédant ou suivant l'entrée en vigueur de la révision, jusqu'à fin 2021 (soit 1386 demandes). Contrairement à ce que l'on aurait peut-être pu supposer, le nombre de demandes reçues n'a pas continuellement diminué par la suite, mais a à nouveau augmenté en 2024 (2022 : 493 demandes / 2023 : 352 demandes / 2024 : 397 demandes). Ces chiffres élevés s'expliquent probablement par le fait que le thème des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux reste présent dans l'actualité (articles dans la presse, expositions, cérémonies commémoratives dans les cantons, etc.), ce qui permet d'atteindre de nouvelles personnes concernées. On observe également que l'âge des demandeurs a changé : si c'était d'abord surtout des personnes âgées qui se sentaient concernées (près de 80 % des demandeurs étaient nés en 1959 ou avant), les demandes présentées depuis la suppression du délai de dépôt émanent de plus en plus de personnes nées en 1960 ou après. La proportion de demandes de ces personnes a doublé et représente actuellement près de 40 % du nombre total.

On avait déjà constaté dans le rapport d'activité 2021-2022 que les demandes déposées devenaient de plus en plus complexes à traiter, et cette tendance s'est confirmée. Il est donc toujours nécessaire de discuter de ces cas dans le cadre des séances de la commission.

¹³ Arrêt du Tribunal administratif fédéral B-4275/2023 du 23 mai 2024 : le recours a été rejeté.

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Rien n'indique que la tendance va s'inverser au cours des prochaines années, si bien que le travail de la commission reste au moins aussi utile que jusqu'à présent.

8 Comptes 2023/2024, budget 2025

	Indemnisations de la présidence et des membres (jetons de présence, frais)
Compte 2023 (du 1.1. au 31.12.2023)	11 528,65 CHF
Compte 2024 (du 1.1. au 31.12.2024)	7 322,05 CHF
Budget 2025	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 12 février 2025.

La présidente

La secrétaire de la commission

Barbara Studer Immenhauser

Simone Anrig