



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de justice et police DFJP

Office fédéral de la justice OFJ
Domaine de direction Droit public
Unité Projets et méthodes législatifs

Condensé des résultats de la procédure de consultation

sur le rapport et l'avant-projet

**concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire
11.431 Réhabilitation des personnes placées par décision
administrative**

Berne, avril 2013

Liste des participants à la procédure de consultation et abréviations

CANTONS

Regierungsrat Kt. Aargau	AG
Kantonskanzlei des Kt. Appenzell Ausserrhoden	AR
Landammann und Standeskommission Kt. Appenzell Innerrhoden (<i>a renoncé expressément à prendre position</i>)	AI
Regierungsrat Kt. Bern	BE
Regierungsrat Kt. Basel-Landschaft	BL
Regierungsrat Kt. Basel-Stadt	BS
Conseil d'Etat du Canton de Fribourg	FR
Regierungsrat Kt. Glarus	GL
Regierung Kt. Graubünden	GR
Gouvernement de la République et Canton du Jura	JU
Regierungsrat Kt. Luzern	LU
Conseil d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel	NE
Regierungsrat Kt. Nidwalden	NW
Regierungsrat Kt. Obwalden	OW
Regierung Kt. St. Gallen	SG
Regierungsrat Kt. Schaffhausen	SH
Regierungsrat Kt. Solothurn	SO
Regierungsrat Kt. Schwyz	SZ
Regierungsrat Kt. Thurgau	TG
Consiglio di Stato della Repubblica e Cantone Ticino	TI
Regierungsrat Kt. Uri	UR
Conseil d'Etat du Canton de Vaud	VD
Conseil d'Etat du Canton du Valais	VS
Regierungsrat Kt. Zug	ZG
Regierungsrat Kt. Zürich	ZH

CONFERENCES CANTONALES

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK)	CDAS
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)	
Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS)	

PARTIS POLITIQUES

CVP Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz PDC Parti démocrate-chrétien suisse PPD Partito popolare democratico svizzero	PDC
EVP Evangelische Volkspartei der Schweiz PEV Parti évangélique suisse Partito Evangelico svizzero	PEV
FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali	PLR
Grüne Partei der Schweiz Les Verts. Parti écologiste suisse I Verdi Partito ecologista svizzero	Verts
SP Schweiz Sozialdemokratische Partei der Schweiz PS Parti socialiste suisse PS Partito socialista svizzero	PS
SVP Schweizerische Volkspartei UDC Union démocratique du centre UDC Unione Democratica di Centro	UDC

ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DES COMMUNES, DES VILLES ET DES RÉGIONS DE MONTAGNE QUI ŒUVRENT AU NIVEAU NATIONAL

Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere	UVS
Schweizerischer Gemeindeverband Association des communes suisses Associazione dei comuni svizzeri	ACS

ASSOCIATIONS FAÎTIÈRES DE L'ÉCONOMIE QUI ŒUVRENT AU NIVEAU NATIONAL

Schweizerischer Arbeitgeberverband <i>Union patronale suisse</i> <i>Unione svizzera degli imprenditori</i>	<i>(A renoncé expressément à prendre position)</i>
Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzera (USS)	USS

Schweizerischer Bauernverband (SBV)

USP

Union suisse des paysans
Unione svizzera dei contadini

AUTRES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS

Centre patronal

CP

Eidg. Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)*

CFEJ

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)
Commissione federale per l'infanzia e la gioventù (CFIG)

Eidg. Kommission für Frauenfragen (EKF)*

CFQF

Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF)
Commissione federale per le questioni femminili (CFQF)

Schweizerische Archivdirektorenkonferenz (ADK)*

CDA

Conférence des directeurs d'archives suisses (CDA)
Conferenza dei direttori degli archivi svizzeri (AAS)

Universität Genf*

UniGE

Université de Genève
Università di Ginevra

Verein RAVIA

RAVIA

Integras, Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik

Integras

Verein Geraubte Kindheit

Enfances volées

Association Enfances volées

Verein Fremdplatziert

Fremdplatziert

Verein netzwerk-verdingt

netzwerk-verdingt

Fair-wahrt*

Fair-wahrt

PERSONNES INTERESSEES

Romano Schäfer*

Schäfer

*Ces organisations et cette personne ont pris position de leur propre initiative.

I. Introduction

Jusqu'en 1981, il était courant en Suisse que des hommes et des femmes, jeunes pour la plupart, soient internés dans des institutions souvent inadéquates, comme des établissements pénitentiaires, pour des motifs tels que « la paresse », « l'inconduite » ou « le libertinage ». C'est parce que ces internements relevaient généralement de la compétence d'autorités administratives qu'on parle de « placements par décision administrative ». Avant l'entrée en vigueur des dispositions sur la privation de liberté à des fins d'assistance, en 1981, les bases légales de ces décisions étaient loin de correspondre aux valeurs actuelles : les intéressés n'avaient souvent aucun moyen de faire examiner leur situation par un tribunal. L'exécution des décisions administratives était elle aussi problématique : nombre de ces personnes ont été placées dans des établissements pénitentiaires alors qu'elles n'avaient pas fait l'objet d'une condamnation pénale. On rapporte aussi que les autorités ont outrepassé leurs compétences dans plusieurs cas ou qu'elles étaient dépassées par la situation. Aujourd'hui, force est de constater que les conditions juridiques régnant alors et leur mise en pratique ont fait grandement tort aux personnes concernées.

La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a préparé un avant-projet de loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative¹ et son rapport explicatif² dans le cadre des délibérations consacrées à l'initiative parlementaire Rechsteiner (11.431 Réhabilitation des personnes placées par décision administrative).

Le projet vise à reconnaître le tort causé aux personnes placées par décision administrative et à contribuer à leur offrir une réparation morale.

La CAJ-N a invité le 12 novembre 2012 les cantons, les partis représentés à l'Assemblée fédérale et les associations et organisations intéressées à donner leur avis sur ce projet jusqu'au 22 février 2013. Parmi les 59 destinataires de la consultation, 43 ont réagi, dont deux ont renoncé expressément à prendre position. Six autres participants ont donné leur opinion de leur propre initiative. Au total, nous avons reçu 49 réponses³.

II. Vue d'ensemble des résultats de la consultation

a) Appréciation générale

Nul ne conteste en principe⁴ que les personnes placées par décision administrative ont subi un tort et qu'il faut essayer de contribuer à une réparation morale. C'est pourquoi une majorité⁵ de 34 participants à la consultation soutient le projet de loi fédérale, sans réserve⁶ ou en apportant divers commentaires et/ou propositions de modification.

¹ <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-431/Documents/entwurf-rk-n-11-431-2012-10-11-f.pdf>

² <http://www.parlament.ch/f/dokumentation/berichte/vernehmlassungen/11-431/Documents/bericht-rk-n-11-431-2012-10-11-f.pdf>

³ Ont répondu à notre invitation 25 cantons (exception : GE), la CDAS, 6 partis politiques (UDC, PS, PDC, PLR, Verts, PEV), l'UVS, l'ACS, l'UPS, l'USP, l'USS, 2 commissions fédérales (CFQF, CFEJ), 9 organisations et institutions intéressées et un particulier.

⁴ A l'exception du Centre patronal

⁵ AG, BE, BL, BS, FR, GL, GR, JU, OW, NW, UR, SG, SO, VD, VS, ZG, CDAS, PDC, PEV, PLR, Verts, PS, ACS, UVS, USP, USS, CFEJ, CFQF, Ravia, Integras, Enfances volées, Fremdplaziert, netzwerk-verdingt, UniGE

⁶ UR, GL, FR, GR, AG, VS, JU, PDC, PLR, PS

Une minorité de 12 participants⁷ s'exprime en revanche en termes critiques sur le projet, voire le rejette complètement. La plupart d'entre eux ne contestent toutefois pas que les personnes placées par décision administrative aient subi un tort et que des mesures (telles qu'une étude historique) doivent être prises en leur faveur⁸. Une organisation rejette d'ailleurs le projet parce qu'il ne va pas assez loin⁹.

b) Les principales critiques et réserves

- Environ un quart des participants est d'avis que le projet de loi n'est pas le moyen adéquat pour reconnaître un tort et rendre justice aux victimes¹⁰. Les mesures qui pourraient encore être prises aujourd'hui et être utiles aux intéressés (notamment l'étude historique des événements passés et la possibilité de consulter les dossiers) peuvent à leur avis être mises en œuvre sans qu'une base légale ne soit créée. Un arrêté fédéral pourrait être adopté en lieu et place d'une loi¹¹.
- Le champ d'application de la loi suscite lui aussi des critiques. La plupart des participants qui s'expriment à son sujet demandent qu'il soit étendu à d'autres, voire à toutes les personnes frappées d'une mesure de contrainte à des fins d'assistance¹². Ils pensent en particulier aux enfants placés en maison d'éducation ou « loués », mais aussi aux personnes stérilisées ou adoptées de force. D'autres participants demandent au contraire de limiter le champ d'application de la loi parce que tous les placements administratifs n'ont pas été décidés à tort¹³. Les placements intervenus à juste titre devraient en être exceptés.
- Quelques participants regrettent que la loi exclue les prétentions financières susceptibles de résulter de la reconnaissance du tort causé. Selon eux, on peut en effet se demander si la réhabilitation accordée via la reconnaissance par l'Etat du placement administratif en tant qu'élément constitutif de l'injustice ne devrait pas inclure une réparation financière¹⁴. Les organisations représentant les personnes placées par décision administrative, surtout, demandent la création d'un fonds pour les cas de rigueur¹⁵, qu'elles considèrent comme une solution minimale, ou au moins l'examen de cette possibilité¹⁶. Quelques participants demandent également la création d'antennes pour les personnes placées par décision administrative ou frappées d'une mesure de contrainte à des fins d'assistance¹⁷.
- En ce qui concerne l'étude historique des événements, les opinions de la plupart des participants divergent quant aux voies possibles. Les partisans d'une commission d'experts indépendants y discernent l'avantage d'une plus grande objectivité et impartialité, tandis que ceux qui sont favorables à la solution du Fonds national estiment qu'il possède l'atout de structures existantes. Quelques avis contiennent des réserves envers l'intention de confier (exclusivement) l'étude du passé à un organe composé de chercheurs. Pareille solution exclut par principe la collaboration d'autres scientifiques et elle est discriminatoire envers les projets de recherche déjà en cours

⁷ AR, LU, SH, SZ, TG, TI, NE, ZH, UDC, Centre patronal, CDA, Fair-wahrt

⁸ LU en est un exemple.

⁹ Pour Fair-wahrt, le projet ne thématise pas la situation actuelle et future des personnes placées, ni leur problèmes.

¹⁰ ZH, LU, SZ, TG, TI, AR, CDA

¹¹ ZH, CDA

¹² ZH, OW (examen de la question seulement), BS, ACS, UVS, Integra, Enfances volées

¹³ NE, UVS, CDA

¹⁴ SO, Verts, USS, CFEJ, UniGE (BE : au moins l'envisager)

¹⁵ SO, RAVIA, Enfances volées, Fremdplaziert, netzwerk-verdingt, Integras

¹⁶ VS, CFQF

¹⁷ BE, USS, CFQF

sur le sujet. Des voix s'élèvent aussi pour dire qu'une approche purement historique des événements est trop étroite. Il faudrait opter pour une vision scientifique globale, couvrant non seulement les éléments historiques, mais aussi les aspects sociologiques et juridiques des placements administratifs¹⁸.

- C'est avant tout des cantons qu'émanent les réserves concernant les dispositions de droit fédéral prévues sur l'archivage et la tenue des dossiers des personnes placées par décision administrative (ainsi que, en partie, sur les droits donnés aux dites personnes de les consulter)¹⁹. Ils font notamment valoir que l'archivage et la mise en valeur des dossiers existants sont déjà suffisamment bien réglés par les lois cantonales sur l'archivage et la protection des données et qu'il n'y a aucune raison de prévoir une réglementation spéciale pour un domaine particulier (les personnes placées par décision administrative). Quelques participants objectent en outre que la Confédération ne dispose pas même des compétences pour intervenir dans un domaine qui relève de la législation cantonale²⁰.

III. Avis sur les différentes dispositions

a) Art. 1 (But)

La présente loi vise à réparer l'injustice faite aux personnes qui ont été placées par décision administrative.

L'objectif fixé à l'art. 1 est bien accueilli dans son principe. Plusieurs participants font remarquer qu'il serait souhaitable de l'étendre à d'autres groupes de personnes ayant elles aussi été victimes de mesures de contrainte administratives. Ils citent notamment les personnes placées hors de leur famille (enfants mis en maison d'éducation ou « loués »), adoptées ou stérilisées de force (voir le commentaire de l'art. 2).

Quelques remarques ou propositions d'amélioration sont émises au sujet de l'art. 1, qu'on peut résumer comme suit :

- SH, TG et la CDA souhaitent que la réhabilitation soit limitée aux cas où la décision n'a pu être examinée par un juge ou à ceux dans lesquels l'exécution pratique de la mesure était déjà contraire en son temps aux principes généralement reconnus de l'Etat de droit. ZH trouve la formulation du texte trop large et propose de limiter l'art. 1 aux décisions et placements qui étaient déjà contraires à l'époque aux principes généralement reconnus et ont été effectués dans des établissements inadaptés au but visé.
- Il est essentiel pour la CFQF que l'idée maîtresse du projet – la reconnaissance de l'injustice faite par les autorités et la « dé-stigmatisation » des personnes concernées – soit exprimée plus clairement. Elle propose par conséquent de formuler l'art. 1 en ces termes : « *Dieses Gesetz bezweckt, das Unrecht offiziell anzuerkennen, das Menschen angetan wurde, die administrativ versorgt worden sind.* » BS, SO et l'UVS²¹ partagent son avis.

¹⁸ NW, BL, CDA en particulier

¹⁹ ZH, LU, SH, AR, SG, VD, CDA

²⁰ ZH, TG. Contestable pour NE

²¹ L'UVS propose la formulation suivante, légèrement différente : « *Dieses Gesetz bezweckt, das Unrecht anzuerkennen, das Menschen durch fürsorgliche Zwangsmassnahmen erlitten haben.* »

- RAVIA, *Fremdplatziert et netzwerk-verdingt* se félicitent que la loi articule des excuses formelles et reconnaisse le tort causé. Ils critiquent toutefois le fait que le but énoncé à l'art. 1 – rendre justice aux personnes concernées – ne puisse être pleinement atteint avec l'exclusion par principe de toute prétention financière.

b) Art. 2 (Champ d'application)

La présente loi s'applique aux personnes ayant subi un placement dans un établissement en vertu d'une décision administrative d'une autorité cantonale ou communale fondée sur les dispositions du droit public cantonal ou du code civil qui étaient en vigueur en Suisse avant le 1^{er} janvier 1981.

La majorité des participants à la consultation approuvent – dans la mesure où ils ne sont pas opposés à l'adoption d'une loi – la conception de cet article. Ils sont relativement nombreux à suggérer que le champ d'application de la loi ne devrait pas se limiter à la réhabilitation des personnes placées par décision administrative, mais être étendu à tous les groupes de personnes ayant été frappées de mesures de contrainte administratives. Ils pensent notamment aux personnes placées hors de leur famille (enfants mis en maison d'éducation ou « loués »), adoptées ou stérilisées de force. Tel serait le vœu de BS (extension aux enfants placés en maison d'éducation ou « loués »), BE, LU, OW, ZH (extension aux enfants « loués »), la CDAS, l'USS, l'UVS, Integras et Enfances volées²².

Les avis exprimés contiennent les remarques suivantes :

- BS recommande de définir plus précisément ou d'explicitier le terme de « personnes placées en vertu d'une décision administrative ».
- NE, ZH et la CDA sont d'avis que la formulation actuelle de l'art. 2 est trop large. NE regrette que les personnes entrant dans le champ d'application de l'art. 2 ne puissent savoir si leur cas personnel constitue une injustice. ZH et la CDA souhaitent que le texte soit adapté de telle sorte que le champ d'application se limite aux décisions et placements qui étaient déjà contraires à l'époque aux principes généralement reconnus de l'Etat de droit et ont été effectués dans des établissements inadaptés au but visé.
- RAVIA, *Fremdplatziert et netzwerk-verdingt* notent que l'art. 2 parle de manière très générale d'« établissement », alors que la principale injustice a été faite aux personnes enfermées dans un établissement pénitentiaire ou analogue sans avoir commis d'infraction. Il faudrait par conséquent compléter le texte par : « *oder in eine Strafanstalt* » ou par la parenthèse suivante : « *wie zum Beispiel Strafanstalten, geschlossene Erziehungsheime, geschlossene psychiatrische Kliniken, Jugendgefängnisse.* »

c) Art. 3 (Reconnaissance de l'injustice faite)

¹ *D'un point de vue actuel, de nombreux placements administratifs ayant eu lieu avant le 1^{er} janvier 1981 :*

- a. constituent une injustice ou*
- b. ont été exécutés sous une forme qui constitue une injustice.*

²² LU est également d'avis que l'étude historique des événements passés et la reconnaissance publique du tort causé devraient s'étendre à d'autres personnes. L'adoption d'une loi fédérale n'est toutefois pas nécessaire.

² *Injustice a été faite aux personnes dont le placement par décision administrative ne remplissait pas les conditions essentielles applicables depuis le 1^{er} janvier 1981, notamment à celles qui ont été placées dans un établissement d'exécution des peines sans avoir subi de condamnation pénale.*

Cet article suscite divers commentaires qu'on peut résumer comme suit :

- BE n'approuve pas cet article qui ne satisfait pas, à son avis, aux conditions d'une norme abstraite générale. Il propose par conséquent de l'intégrer dans l'art. 1.
- NE critique le fait que la loi porte atteinte, du moins indirectement, au principe de non-rétroactivité, puisque le placement administratif décidé à l'époque correspondait au droit en vigueur à l'époque. L'art. 3 ne créant en outre ni droit ni obligation, on peut soulever la question de son utilité.
- Pour SH, il faut impérativement renoncer à annuler des décisions et ne pas donner aux intéressés de droit à une décision. Les cantons doivent avoir la possibilité de s'excuser auprès d'eux sur une base volontaire.
- ZH souhaite que la reconnaissance de l'injustice faite aux personnes placées en vertu d'une décision administrative se limite aux cas où il n'existait aucun droit à un examen de la situation par une instance de recours ou à ceux dans lesquels des gens ont été placés dans des institutions inappropriées au but visé (voir les remarques faites par ZH au sujet de l'art. 2). Les intéressés doivent en outre bénéficier de la possibilité de faire constater l'injustice qui leur a été faite.
- RAVIA, *Fremdplatziert* et *netzwerk-verdingt* remarquent que la formulation « d'un point de vue actuel » n'est pas correcte : le Tribunal fédéral a reconnu le noyau des droits fondamentaux peu après avoir entamé son activité jurisprudentielle. Ils sont pour le reste d'accord avec la forme de l'art. 3.

d) Art. 4 (Exclusion de prétentions financières)

La reconnaissance de l'injustice faite au sens de la présente loi n'ouvre aucun droit à des dommages-intérêts, à une indemnité à titre de réparation morale ni à aucune autre prestation financière.

Les participants à la consultation réagissent différemment à l'exclusion de prétentions financières prévue par le texte de loi. Leurs avis se résument comme suit :

- AG, BL, GL, LU, SH, le PLR, l'USS, l'UVS et l'USP approuvent l'exclusion de prétentions financières. SH et l'USP la jugent même impérative. GL estime qu'une réglementation applicable aux cas de rigueur ne serait pas opportune non plus et il est d'avis que ni les cantons ni les communes ne doivent verser de réparation financière. SO, les Verts, l'USS, la CFEJ, la CDA et UniGE sont en revanche opposés à l'exclusion de prétentions financières. La CFEJ serait favorable, au minimum, à des indemnités symboliques à caractère réparateur.
- Plusieurs participants (SO, CFQF, RAVIA, Integras, Enfances volées, Fremdplatziert)

proposent la création d'un fonds pour les cas de rigueur. VS, la CFQF et la CDA demandent des dommages-intérêts pour les cas de rigueur ou au minimum l'examen d'une réglementation pour ces cas. La CDA remarque par ailleurs qu'il faudrait réfléchir à une limitation des groupes concernés. SO se montre sceptique envers un acte de réparation symbolique et soulève la question de savoir si une réhabilitation via la reconnaissance du placement administratif en tant qu'élément constitutif de l'injustice ne devrait pas inclure une réparation financière. L'adoption d'une loi ne se justifie que si elle déploie des effets juridiques pour le groupe cible des personnes auxquelles l'injustice a été faite et si elle offre la possibilité de prestations financières. SO propose dans ce sens de créer un droit à pareilles prestations, analogue à celui figurant dans la législation sur l'aide aux victimes d'infractions. De l'avis de l'UVS, il est possible d'envisager des prestations volontaires de la part des autorités cantonales ou communales, par ex. dans les cas de rigueur. La difficulté réside ce faisant dans la délimitation des personnes ayant droit à une indemnisation. Le PDC trouve qu'une indemnisation financière serait en tout cas affaire des cantons et devrait être réglée à ce niveau-là.

Autres commentaires :

- AR est d'avis que l'exclusion de prétentions financières ne répond pas au but déclaré de l'art. 1 du projet de loi. Il remarque toutefois qu'il existe déjà des bases légales permettant de réparer financièrement une injustice (par ex. dans les domaines de la responsabilité civile et de l'aide aux victimes d'infractions).
- BE est d'avis qu'une réparation purement morale est insuffisante. C'est pourquoi il serait favorable à l'institution d'une antenne officielle, pendant une période donnée, pour les victimes de décisions administratives de placement. Elle aurait pour tâche de fournir gratuitement des informations et un soutien moral.
- RAVIA trouve la formulation de l'art. 4 contradictoire et propose différentes solutions. Il faudrait en particulier créer un fonds pour les cas de rigueur au moyen d'un nouvel art. 4^{bis} : « *Es wird ein Härtefall-Fonds eingerichtet, aus dem den Personen, die durch eine administrative Entscheidung in eine schwere Bedürftigkeit verfallen sind oder immer noch schwer bedürftig sind, einmalige oder wiederkehrende Leistungen ausgerichtet werden.* »²³

e) Art. 5 (Etude historique)

¹ Le Conseil fédéral fait effectuer une étude historique sur les placements administratifs. Il mandate à cet effet une commission indépendante composée d'experts de divers domaines.

Minorité (Flach, Caroni, Chevalley, Estermann, Freysinger, Huber, Lüscher, Reimann Lukas, Schwander, Stamm)

¹ ... sur les placements administratifs. Il charge à cet effet le Fonds national suisse de la recherche scientifique de réaliser un programme national de recherche.

² Les résultats de l'étude sont publiés. Les données personnelles sont rendues anonymes avant leur publication.

Al. 1 :

²³ Sont sur la même ligne : Fremdplatziert et netzwerk-verdingt.

Tous les participants accueillent favorablement le principe d'une étude historique réalisée par une équipe de chercheurs interdisciplinaires ou en souhaitent expressément une. Les avis sont en revanche partagés sur la question de savoir si ladite étude doit être confiée à une commission indépendante (proposition de la majorité de la CAJ-N) ou au Fonds national suisse (proposition de la minorité) :

- Un peu plus de la moitié des participants se prononcent en faveur de la proposition de la majorité²⁴ de la CAJ-N, qui prévoit l'institution d'une commission d'experts indépendante. Ils lui reconnaissent davantage d'objectivité et d'impartialité. BL et LU craignent qu'une étude historique réalisée par le Fonds national suisse ne provoque la suspicion en raison de ses liens avec la Confédération. ZH souhaite que l'étude historique soit confiée à une commission indépendante, mais associe les groupes de chercheurs existants et, si besoin, le Fonds national suisse. Le PEV est d'avis qu'une commission indépendante est plus à même d'exécuter une étude de manière flexible et conforme à la situation que ne le pourrait un programme national de recherche.

Quatre participants (NW, SH, TG et CDA) sont opposés à la création d'une commission indépendante, qui exclurait d'autres scientifiques menant pareils projets et serait discriminatoire envers les travaux de recherche en cours.

- Un peu moins de la moitié des participants soutiennent la proposition de la minorité²⁵, arguant qu'elle permettrait d'utiliser des structures existantes. Ils trouvent inutiles de créer une commission spéciale.
- LU, USS, RAVIA, Fremdplatziert et netzwerk-verdingt se montrent sceptiques envers une étude historique qui serait confiée au Fonds national suisse ou la rejettent expressément.

Seules quelques modifications ou précisions sont souhaitées au plan du contenu :

- Quelques participants critiquent l'utilisation du terme « étude historique », qu'ils jugent trop peu adéquat ou pas assez large. Il ne s'agit pas d'explorer le sujet au seul plan historique, mais plus globalement, dans une approche interdisciplinaire. Ils recommandent par conséquent d'utiliser les termes « recherche scientifique » (BL, TG et CDA) ou « étude scientifique » (NW).
- TG et la CDA estiment qu'il faudrait éviter de prévoir d'autres règles particulières au niveau fédéral pour l'étude historique (et notamment des privilèges pour certains chercheurs ou groupes de chercheurs).
- L'UVS propose que l'étude historique aborde également le rôle des tuteurs et des curateurs.
- La CFQF souhaite que l'étude historique s'attache en particulier à la situation spéciale des femmes placées par décision administrative.
- Enfances volées recommande que la loi donne davantage de poids à la communication des résultats de l'étude. Il faut que ces résultats soient accessibles et diffusés en

²⁴ AG, BL, BS, LU, SO, UR, VS, ZH, PDC, PEV, Verts, PS, CFQF, CFEJ, USS, UVS et Enfances volées

²⁵ BE, GL, NW, OW, SZ, TG, TI, VD, ZG, PLR, UDC, CDA, ACS et CDAS

continu si on veut lancer la discussion et la réflexion souhaitées au sein d'un large public. Pour atteindre cet objectif, il faut réserver dès le départ une partie du budget à la diffusion des résultats.

- Integras suggère que l'étude historique soit étendue aux placements hors du milieu familial et à toutes les mesures de contrainte prises à des fins d'assistance et souhaite que la diffusion des résultats de l'étude soit aussi confiée au groupe d'experts interdisciplinaire et indépendant pour que ces résultats s'impriment mieux dans la conscience collective. Il faudrait aussi pouvoir mentionner nommément les données personnelles des responsables (politiques, autorités, directions d'établissement, collaborateurs, etc.) en tenant compte de l'ancienneté des faits.

Al. 2 :

L'al. 2 ne suscite que quelques commentaires épars. BE souhaite qu'il indique expressément que la législation cantonale et fédérale sur la protection des données est réservée. LU et la CFQF sont favorables à la publication des résultats et conclusions de l'étude historique. Pour l'USS, il est important de diffuser aussi largement que possible les résultats obtenus et de les rendre facilement accessibles.

f) Art. 6 (Archivage des dossiers)

¹ Les autorités cantonales et communales veillent à la conservation des dossiers concernant les placements administratifs.

² Elles ne peuvent se fonder sur ces dossiers pour prendre des décisions au détriment des personnes concernées.

³ Le délai de protection des dossiers est de cent ans.

Al. 1 :

Ce sont surtout les cantons qui s'expriment au sujet de cet alinéa :

- Une des critiques maintes fois émises concerne l'atteinte à leur souveraineté archivistique. Ils ne voient pas pourquoi une loi fédérale devrait empiéter sur les compétences des cantons en la matière²⁶. Les cantons et les communes sont responsables de la bonne tenue de leurs dossiers et de la tradition authentique de leurs activités et bien des cantons disposent de réglementations différenciées sur l'archivage (et les délais de protection).
- ZH et TG reprochent même une absence de base constitutionnelle, non seulement dans le domaine du droit public, mais aussi dans celui du droit privé.
- Les Verts, l'UVS, l'USS, la CFQF approuvent explicitement la formulation du texte.
- Si le champ d'application de la loi devait ne pas être étendu à toutes les personnes concernées par une mesure de contrainte à des fins d'assistance, OW et Integras demandent que le texte prescrive au minimum que tous les dossiers encore existant au sujet de ces mesures soient conservés.

²⁶ ZH, LU NW, SH, AR, SG, TG, VD, CDA. NE s'interroge sur l'existence d'une compétence fédérale.

- VD désapprouve le fait que la loi prévoit une obligation de conserver les dossiers mais pas de peine en cas de non-respect de cette obligation. Dans pareil cas, les sanctions prévues par le droit cantonal seraient certes applicables subsidiairement, mais le projet de loi ne règle pas les rapports entre sanctions cantonales et législation fédérale.

Al. 2 :

- SO, le PDC, l'USS, la CFQF, RAVIA, Fremdplatziert et netzwerk-verdingt soutiennent explicitement la formulation de l'al. 2. Quelques-unes des organisations d'intéressés²⁷ aimeraient que l'al. 2 aille plus loin et proposent de le compléter par : « Geschieht dies trotzdem, sind die Entscheide wichtig ».
- ZH objecte aussi que le recours à des dossiers de procédures remontant à plus de 30 ans est de toute façon de nature plutôt hypothétique. Même si la chose devait se produire, exceptionnellement, on devrait pouvoir compter sur les autorités actuelles de protection de l'adulte, qui sont des autorités spécialisées, pour apprécier correctement ces dossiers. L'al. 2 est donc superflu.
- ZG est d'avis qu'il faudrait au moins demander préalablement aux personnes encore vivantes si leur dossier peut être utilisé pour l'étude historique. Car ces personnes ont subi de profondes atteintes à leurs droits de la personnalité et méritent qu'on prête très soigneusement attention à ces droits-là aujourd'hui. Même si cela doit empêcher l'étude historique d'être complète et même s'il doit en résulter un surplus de coût, on ne devrait pas passer outre à la volonté de ces personnes vu l'injustice qui leur a été faite.

Al. 3 :

Seuls quelques rares participants s'expriment sur le délai de protection prévu par le projet de loi :

- BS trouve le délai de cent ans adéquat. LU le trouve trop long, son droit cantonal prévoit un délai de protection de 50 ans et la consultation des dossiers peut être limitée pendant 20 ans de plus, ou interdite, en cas d'intérêts publics ou privés particulièrement dignes de protection ; cette réglementation est comparable à celle prévue pour les archives de la Confédération. Pour LU, les fonds cantonaux contiennent une foule d'autres dossiers tout aussi dignes de protection que ceux des personnes placées par décision administrative et ne bénéficiant pas d'un délai de protection aussi long. La réglementation spéciale envisagée est donc injustifiable. L'ACS invoque les mêmes arguments. La plupart des législations cantonales prévoient un délai de protection de 80 ans. Faut-il donc qu'il existe deux délais différents – l'un pour le droit fédéral, l'autre pour le droit cantonal – dans un domaine aussi délicat ?
- D'aucuns signalent que le délai de protection proposé équivaldrait, pour divers cantons, non pas à un abaissement ou un maintien, mais à un relèvement substantiel des obstacles mis à l'accès aux dossiers²⁸.

²⁷ RAVIA, Fremdplatziert et netzwerk-verdingt

²⁸ ZH, BL, NW, CDA

- Quelques participants²⁹ regrettent que le projet de loi ne contienne aucune disposition sur la date à partir de laquelle le délai de cent ans doit courir ou sur la manière de le calculer. Il faut donc le préciser dans le texte ou y inscrire la réserve correspondante si l'ordonnance sur l'archivage de la Confédération³⁰ devait s'appliquer.
- La CDA, enfin, remarque que les art. 6 et 7 devraient précéder l'art. 5, car l'archivage est la condition de l'octroi du droit de consulter les dossiers et de l'étude historique du sujet.

g) Art. 7 (Droit de consulter les dossiers)

¹ *Les personnes qui ont été placées par décision administrative peuvent accéder aisément et gratuitement à leur dossier, de même que leurs proches après leur décès.*

² *Les personnes chargées de l'étude historique peuvent consulter les dossiers si l'exécution de leur mandat l'exige.*

Al. 1 :

- ZH, NW, la CDA, VD et NE jugent indéfendable ou doutent de l'argumentation selon laquelle la Confédération peut intervenir dans la législation des organes d'exécution, en vertu de l'art. 122, al. 1, Cst., bien que la responsabilité des mesures n'incombe que pour une petite partie à la Confédération et la maîtrise des données contenues dans les documents encore existant appartienne aux cantons.
- Pour ZH, NW, SH et TG, les bases légales des cantons suffisent à la consultation des dossiers concernés ou ne le cèdent en rien aux dispositions du projet de loi proposé, raison pour laquelle il n'y a pas lieu de créer des bases légales à l'échelon fédéral.
- NE suggère d'examiner l'éventualité d'un accompagnement personnel des victimes de placement administratif souhaitant consulter leur dossier au vu de leur fort contenu émotionnel.
- GL souhaite que la loi délimite avec plus de précision le cercle des proches autorisés à consulter le dossier après le décès d'une personne ayant été placée par décision administrative. VD et l'UVS demandent pour leur part que l'expression « accéder aisément » soit explicitée.
- BS trouve que les proches ne devraient pas bénéficier d'un droit absolu de consulter les dossiers après le décès d'une personne en raison du contenu très intime desdits dossiers. L'autorité compétente devrait être autorisée à cacher les passages de texte très personnels. SG objecte que la protection des données et de la personnalité s'applique également, en ce qui concerne la consultation des dossiers, aux autorités d'alors et se demande si le projet de loi tient suffisamment compte de cet aspect.
- Integras, enfin, se dit favorable à une extension du droit de consulter les dossiers aux personnes placées hors de leur milieu familial et aux autres personnes frappées d'une mesure de contrainte prise à des fins d'assistance.

²⁹ ZH, BL, ACS

³⁰ RS 152.11

Al. 2 :

- ZH, NW, SH, TG et Enfances volées reprochent à la formulation de l'al. 2 d'avoir pour effet de privilégier unilatéralement les personnes chargées de réaliser l'étude historique et d'interdire l'accès aux dossiers aux autres chercheurs s'occupant du sujet. Il s'agit là d'une discrimination. Les conséquences pourraient être contrariantes pour les différents projets déjà entamés sur la question des placements administratifs.

IV. Autres remarques

NE trouve que le terme de « réhabilitation » utilisé dans le titre de la loi n'est pas adapté à son contenu puisqu'il ne réapparaît pas dans le texte. Les personnes concernées ne sont pas réhabilitées puisque les décisions rendues avant 1981 ne sont ni révisées ni annulées.

Fair-wahrt et Schäfer ont également donné leur avis sur le projet de loi. Fair-wahrt est un groupement qui défend les intérêts des personnes internées par mesure de sécurité, aujourd'hui pensionnaires de différents établissements. Si Fair-wahrt s'exprime principalement sur l'internement par mesure de sécurité tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, il évoque aussi le projet de loi (qu'il rejette par principe parce qu'il n'aborde ni la situation des personnes internées aujourd'hui ni leurs problèmes). Schäfer, lui, ne s'exprime absolument pas sur le projet de loi, mais sur sa situation et sur son ressenti dans un établissement d'exécution des peines et mesures.