



15 février 2017

---

# **Ordonnance relative à la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamili- liaux antérieurs à 1981 (OMCFA)**

## Explication des différentes dispositions

---

## **1 Contexte**

Le Conseil fédéral a adopté le 4 décembre 2015 le 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) [LMCFA]<sup>1</sup>. Le 30 septembre 2016, les Chambres fédérales ont rejeté l'initiative sur la réparation et adopté à une large majorité le contre-projet indirect en vote final (art. 81 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>2</sup>). Certaines dispositions de la LMCFA doivent être exécutées dans une ordonnance (ordonnance relative à la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 [OMCFA]).

## **2 Explication des dispositions**

### **2.1 Section 1 Autorité compétente**

#### **2.1.1 Art. 1**

L'art. 18, al. 1, LMCFA prévoit que le Conseil fédéral désigne l'autorité fédérale compétente. L'art. 1 OMCFA précise qu'il s'agit de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

### **2.2 Section 2 Contribution de solidarité**

La section 2 décrit les détails de la procédure à suivre pour demander une contribution de solidarité. L'ordre des articles suit la chronologie de la procédure.

#### **2.2.1 Art. 2**

Une contribution de solidarité ne peut être versée que si une demande est déposée et acceptée. L'al. 1 précise le délai de douze mois fixé à l'art. 5, al. 1, LMCFA ; les demandes doivent être adressées à l'OFJ jusqu'au 31 mars 2018 au plus tard. Les demandes remplies ou envoyées par les points de contact cantonaux doivent donc elles aussi parvenir à l'OFJ avant cette date (sceau postal ou accusé de réception muni d'un jeton d'horodatage légal délivré par une plateforme de messagerie reconnue par l'OFJ). Enfin, l'al. 2 énonce clairement que le demandeur doit utiliser le formulaire mis à sa disposition par l'OFJ. Ce formulaire et le guide explicatif qui l'accompagne seront fournis sur le site internet de l'OFJ en temps voulu ([www.ofj.admin.ch](http://www.ofj.admin.ch) > Société > Victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance). Les documents peuvent aussi être obtenus sur papier auprès de l'OFJ, des points de contact cantonaux et des archives.

#### **2.2.2 Art. 3**

Comme le prévoit l'art. 5, al. 2, LMCFA, le demandeur doit rendre vraisemblable qu'il est une victime. Rendre vraisemblable signifie – contrairement à apporter la preuve – que les exigences relatives au degré de la preuve sont réduites et laissent place à certaines objections ou certains doutes quant aux allégations du demandeur. Celles-ci sont crédibles dès lors qu'elles ont suffisamment de substance, sont en soi pertinentes et plausibles ; elles ne peuvent se limiter à de vagues descriptions ou contredire des faits ou l'expérience commune et ne souffrent aucune contradiction ou manque de logique interne. L'élément déterminant, pour l'appréciation générale, est de savoir si les motifs attestant de la véracité des faits sont prépondérants ou non ; il faut partir d'un point de vue objectif.

Pour rendre vraisemblable sa qualité de victime, le demandeur doit exposer dans le formulaire en quoi il est une victime au sens de la LMCFA ou pourquoi il se considère comme tel. Il doit en outre joindre à sa demande tous les documents de nature à démontrer sa qualité de victime (al. 1).

On entend par « documents » toutes les informations enregistrées, quel que soit leur support, et tous les instruments et données complémentaires nécessaires à la compréhension

<sup>1</sup> Cf. FF 2014 2835 pour l'examen préliminaire et FF 2015 969 pour l'aboutissement de l'initiative.

<sup>2</sup> RS 171.10

des informations et à leur utilisation. Les « dossiers » sont les documents des organes ou de leurs prédécesseurs qui décrivent les tâches, l'organisation, les moyens et les processus des organes, ou qui présentent un intérêt par rapport aux affaires des organes dans le sens où ils permettent de retracer leurs actes et plus particulièrement leurs décisions dans leurs principales étapes. Pour les dossiers aussi, le support de l'information n'a aucune importance et il peut donc s'agir également de fichiers numériques.

Les réglementations de la plupart des cantons en matière d'archives et celles des Archives fédérales utilisent exclusivement ou majoritairement le terme de « document », d'autres recourent au terme de « dossier ». On rencontre aussi la combinaison des deux. La distinction faite ici dépend de la question de savoir si les documents en question sont à chercher et trouver avant tout dans des archives cantonales ou fédérales (« dossiers ») ou plutôt auprès des autorités communales (procès-verbaux du conseil communal, bulletins scolaires, attestations de résidence et autres) ou d'institutions privées (« documents »). Le sens du terme de « document » est donc plus large que celui de « dossier ».

L'al. 3 contient une liste non exhaustive des documents qui peuvent être joints à la demande. Il ne s'agit pas seulement de documents pouvant être réunis moyennant un effort raisonnable. Le demandeur peut se faire assister dans cette tâche par les archives ou les points de contact cantonaux (al. 4). Ceux-ci n'enverront à l'OFJ que les documents-clés, c'est-à-dire ceux qui attestent de la mesure de coercition prise à des fins d'assistance ou du placement extrafamilial (qui a ordonné quoi et pour quelle raison, etc.) ou qui livrent d'importantes indications à son sujet. Les archives cantonales assurent la recherche des documents. Elles peuvent notamment réclamer les documents en question aux communes et institutions au sens de l'art. 10, al. 4, LMCFA ou, si besoin, prescrire des directives. Elles transmettent les documents-clés aux auteurs de la requête (demandeur ou point de contact cantonal). S'il s'avérait impossible, dans un cas concret, de trouver des documents ou des indications auprès des services en produisant ou des archives, lesdits services et archives pourraient établir une attestation qui serait à joindre à la demande. L'al. 5 permet donc, exceptionnellement, qu'un exposé oral explique la qualité de victime. Les services impliqués fixeront la marche à suivre exactement dans ce cas.

### **2.2.3 Art. 4**

Les demandes émanant de personnes âgées de plus de 75 ans, dont il est attesté qu'elles sont gravement malades ou dont la qualité de victime a déjà été reconnue dans le cadre de l'aide immédiate sont examinées en priorité (al. 1). Les autres demandes sont examinées au fur et à mesure de leur arrivée (par numéro courant) (al. 2).

Cette manière de procéder se justifie par la nécessité que toutes les victimes encore en vie au moment de l'entrée en vigueur de la loi – et qui le souhaitent – puissent obtenir une contribution de solidarité. On ne peut exclure que des victimes plus jeunes ou dans un meilleur état de santé décèdent subitement, contre toute attente. Mais on peut supposer, en traitant prioritairement les demandes des personnes âgées ou gravement malades, avoir trouvé une solution juste pour toutes les victimes. Le traitement prioritaire des demandes de victimes qui ont pu bénéficier de l'aide immédiate se justifie lui aussi. Ces personnes se trouvent dans une situation financière extrêmement précaire et ont pour la plupart utilisé cette aide pour s'acquitter de leurs dettes ou recevoir le traitement médical dont elles avaient besoin. Enfin, on peut imaginer que ces catégories se recoupent en partie.

### **2.2.4 Art. 5**

L'art. 6, al. 3, LMCFA prévoit que l'OFJ reçoive le concours d'une commission consultative. Cette commission, instituée par le Département fédéral de justice et police (al. 1), est composée de sept à neuf personnes, dont 3 ou 4 sont des victimes ou des personnes concernées (al. 2).

L'OFJ consulte notamment cette commission dans les questions de procédure (par ex. l'examen prioritaire de certaines demandes) et les questions de principe susceptibles de se poser lors de l'examen des demandes. Outre ces aspects, qui concernent toutes les demandes, la commission peut aussi être entendue au sujet des demandes qui soulèvent des questions particulièrement délicates (al. 3).

## **2.2.5 Art. 6**

Après avoir examiné les demandes, l'OFJ statue par décision sur la qualité de victime du demandeur. En cas d'appréciation positive, il lui verse une contribution de solidarité (al. 1). Etant donné que l'enveloppe disponible pour les victimes s'élève à 300 millions de francs et que toutes les victimes ont droit au même montant (art. 4, al. 4, LMCFA), le nombre des demandes acceptées déterminera l'ampleur de la contribution de solidarité. Si l'OFJ reçoit 12 000 demandes ou moins, l'al. 2 prévoit qu'il n'y aura pas de versement par tranche et que le montant maximal par victime inscrit à l'art. 7, al. 1, LMCFA – 25 000 francs – sera versé à chacune. Si le nombre des demandes est supérieur, la contribution de solidarité sera moins élevée. Peu après l'échéance du délai fixé pour le dépôt des demandes (c'est-à-dire en avril 2018), il faudra décider, en fonction de leur nombre total, si la contribution de solidarité peut être versée en une ou deux tranches. Si la contribution de solidarité doit être versée en deux tranches, parce que le nombre des demandes dépasse les 12 000, il importe de savoir, pour pouvoir fixer le montant de la première tranche, combien de ces demandes sont visiblement infondées (parce qu'elles portent sur des événements survenus clairement après 1981 ou pour lesquels, mises à part quelques données personnelles, aucune indication ni document complémentaire n'a été fourni, y compris après demande de plus amples informations). Si ces demandes entrent dans le calcul, le montant de la première tranche versée aux victimes sera plus bas. Pour l'éviter, l'art. 6, al. 3, prévoit que ces demandes ne soient pas considérées dans le calcul. L'important, à ce propos, est d'indiquer clairement que seules les demandes visiblement infondées ne sont pas prises en compte. S'il existe le moindre doute, la demande est prise en compte dans le calcul. Pour le reste, toutes les demandes, c'est-à-dire aussi celles qui sont de toute évidence infondées, sont traitées et font l'objet d'une décision formelle.

## **2.3 Section 3 Conservation et archivage**

La section 3 règle les questions de conservation et d'archivage des dossiers. L'art. 7 s'applique exclusivement à la Confédération, l'art. 8 aux tâches administratives des trois niveaux de l'Etat. L'art. 9 fixe les dispositions de l'ordonnance destinées aux cantons qui ne possèdent pas de réglementation appropriée en la matière.

Il est inutile d'apporter des précisions et des explications au sujet de la note de contestation, car les art. 15, al. 3, de la loi du 26 juin 1998 sur l'archivage<sup>3</sup> et 21 de l'ordonnance du 8 septembre 1999 sur l'archivage<sup>4</sup> sont suffisamment éloquents en ce qui concerne la procédure. Dans le cas où une victime a des difficultés de lecture ou d'écriture, les archives peuvent lui fournir le soutien nécessaire (enregistrements sonores, etc.). Les cantons doivent mettre en œuvre la pratique correspondante.

### **2.3.1 Art. 7**

Les dispositions du droit fédéral sur les archives s'appliquent aux dossiers concernés, pendant la durée du délai de protection, aussi bien en matière de conservation que de délai de protection et de consultation.

### **2.3.2 Art. 8**

Pour prévenir le risque que des documents importants soient détruits lors de l'évaluation des dossiers, l'art. 8 prévoit qu'ils ne peuvent faire l'objet d'une réévaluation avant dix ans. On entend par réévaluation la décision concernant la question de savoir si un document est digne d'être archivé ou non. Cette disposition est valable pour tous les services produisant des documents, aux trois niveaux de l'Etat.

### **2.3.3 Art. 9**

Lorsque les cantons ne possèdent pas de réglementation correspondant à l'art. 9, les dispositions de l'ordonnance s'appliquent à titre subsidiaire.

Les « autres archives publiques » mentionnées dans la LMCFA englobent toutes les archives non cantonales, aux deux autres niveaux de l'Etat (Confédération et communes).

---

<sup>3</sup> RS 152.1

<sup>4</sup> RS 152.11

C'est pourquoi la let. b de l'al. 1 comporte l'ajout « soumises à la législation cantonale » : seules les archives régies par le droit cantonal sont ici visées.

Un délai uniforme de 80 ans est fixé pour tous les dossiers contenant des données personnelles. Il commence à courir, comme c'est l'usage, à la date d'établissement du document le plus récent. Il échoit plus tôt si la personne concernée décède ou, lorsque la date de sa mort est inconnue, 100 ans après sa naissance (al. 2). Les al. 3 et 4 contiennent une réglementation différenciée sur la consultation des dossiers pendant la durée du délai de protection.

Tandis que les personnes concernées ont accès à leur dossier en tout temps (al. 3), leurs proches ne peuvent y accéder que si elles y ont consenti (al. 3, let. a) ou sont décédées (al. 3, let. b). Pour que les travaux de recherche qui ne se rapportent pas à des personnes puissent être effectués pendant le délai de protection et que des statistiques puissent être établies, l'al. 4 prévoit des conditions spéciales. L'accès au dossier ne peut être accordé que si les personnes concernées consentent à ce que leur dossier soit utilisé ou, dès lors que le but du traitement le permet, que les dossiers contenant des données personnelles sont rendus anonymes ou du moins utilisés sans désignation directe (let. a). Rendre anonyme signifie ici qu'il faut empêcher qu'un lien quelconque puisse être établi entre des données et une personne physique à moins d'engager un travail complètement disproportionné. L'utilisation de données sans désignation directe vise le recours à des pseudonymes ou initiales. Attention : il s'agit que les résultats des travaux de recherche ou de la statistique, lorsqu'ils seront publiés, ne permettent plus de reconnaître les personnes concernées (art. 4, let. b). Ces conditions sont donc cumulatives. A la différence des premiers alinéas, l'al. 4 est une disposition potestative.

#### **2.3.4 Section 4 Plateforme pour les services de recherche et autres mesures d'encouragement**

##### **2.3.5 Art. 10**

Il existe aujourd'hui quelques services en Suisse qui assistent les personnes concernées dans leur recherche de proches ou d'autres connaissances et facilite par ex. la prise de contact entre ces personnes.

L'al. 2 oblige l'OFJ à faciliter l'accès à ces services de recherche. Pour ce faire, il aménagera sur son site internet une plateforme pour accueillir les liens vers les différents services de recherche. C'est une chose facile à réaliser techniquement dans le cadre des frais d'entretien usuels du site de l'OFJ. On répond ainsi aux vœux de la Table ronde (rapport et propositions de la Table ronde du 1<sup>er</sup> juillet 2014, partie B, ch. 2.1).

##### **2.3.6 Art. 11**

Pour encourager l'entraide et le développement des ressources personnelles et professionnelles des personnes concernées, l'OFJ organise les échanges d'informations et d'expériences entre elles (al. 1). Il peut pour ce faire soutenir les projets d'entraide financièrement (al. 2) ou par d'autres moyens (al. 3). Les conditions assorties au soutien financier sont que le projet visé ne pourrait être réalisé sans subvention fédérale et que son but prioritaire est de soutenir les victimes. Il s'agit en particulier d'encourager les projets de nature durable et qui présentent une certaine crédibilité.

Les organes responsables de projet peuvent être une ou plusieurs personnes physiques, une société simple, une société de personnes ou un institut de droit public, ayant leur siège en Suisse. Là aussi, on concrétise un vœu de la Table ronde (rapport et propositions de la Table ronde du 1<sup>er</sup> juillet 2014, partie B, ch. 7.3).

##### **2.3.7 Art. 12**

L'art. 12 fixe les différents aspects du soutien financier des projets d'entraide. Le soutien s'obtient sur demande (al. 1). L'OFJ fournit les formulaires nécessaires. La demande doit englober le descriptif du projet (al. 2, let. a), des indications sur son financement (al. 2, let. b) et sur l'organe qui en est responsable (al. 2, let. c). L'OFJ met aussi un guide explicatif à la disposition des intéressés. Il accorde une aide au bénéficiaire des demandes qu'il accepte dans le cadre des crédits dont il dispose (al. 3). L'OFJ dispose d'une certaine marge

d'appréciation. Si les besoins financiers émis dans les demandes qui lui sont adressées dépassent les crédits disponibles, il les priorise en fonction de leurs effets en termes d'entraide et de leur caractère novateur (al. 4). Outre un rapport annuel, il doit recevoir un rapport final dans les six mois suivant la fin du projet (al. 5). C'est sur ces bases que l'OFJ procède à l'évaluation. C'est volontairement que le législateur n'a pas prévu de disposition sur les principes de calcul, même si l'égalité de traitement et la transparence l'auraient justifié. On imagine que les projets soumis à l'OFJ seront fort variés et qu'ils aborderont un large éventail thématique, raisons pour lesquelles aucun pourcentage de fonds propres ni de coûts imputables n'est prescrit. La part assumée par le demandeur variera selon ses capacités économiques. Il paraît bon, ici, de se montrer flexible.

## **2.4 Section 5 Entrée en vigueur**

### **2.4.1 Art. 13**

L'ordonnance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017.