



19.471

Initiative parlementaire Victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance Prolongation du délai

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil des États

du 17 janvier 2020

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

La Commission des affaires juridiques du Conseil des États vous soumet son rapport concernant le projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (Victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance. Prolongation du délai), projet qu'elle transmet simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet ci-joint.

Le 21 janvier 2020

Pour la commission:

Le président, Beat Rieder

Rapport

1 Contexte et historique

Jusqu'au début des années 1980 (jusqu'en 1981 environ), des dizaines de milliers d'enfants et adolescents ont été placés par les autorités dans des exploitations agricoles comme main-d'œuvre bon marché (ils y étaient considérés comme des choses et non comme des personnes), dans des foyers qui étaient sévèrement gérés voire dans des établissements fermés ou encore dans des établissements pénitentiaires, et ce parfois sans décision judiciaire. Ces enfants et adolescents ont été victimes de souffrances et d'injustices. Ils y ont souvent subi de la violence physique et psychologique, des mauvais traitements, des abus sexuels et y étaient violemment battus alors qu'ils étaient séparés de leurs parents et de leur fratrie. Les femmes ont subi des pressions et ont été forcées de consentir à un avortement, à une stérilisation ou encore à l'adoption d'un ou de plusieurs de leurs enfants. Certains enfants et adolescents ont également été placés dans des institutions ou cliniques où ils ont subi des essais de médicaments inconnus et été soumis à une médication forcée.

Ce n'est que récemment, à l'occasion de deux cérémonies commémoratives, à Hindelbank en 2010 et à Berne en 2013, que la Suisse a vraiment commencé à se pencher sur ce chapitre sombre de son histoire sociale. Par la suite, les choses se sont accélérées: arrêtée par le Parlement le 30 septembre 2016, la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017.

Les contributions de solidarité constituent l'une des mesures les plus importantes du processus de réparation: après approbation de la demande d'octroi, elles sont versées aux victimes. Elles sont conçues comme un geste de l'État exprimant sa reconnaissance de l'injustice subie par ces personnes. Les personnes concernées avaient une année après l'entrée en vigueur de la LMCFA pour déposer leur demande. Environ 9000 d'entre elles ont usé de cette possibilité. Le délai est échu le 31 mars 2018, mais de nombreuses personnes concernées ont envoyé leur demande après cette date. Ces demandes ayant été déposées hors délai, la plupart n'ont pas été prises en considération, sauf dans certains cas exceptionnels.

Le 14 décembre 2018, le Conseiller national Beat Jans a déposé une motion (18.4295) (qui n'a pas encore été traitée au Conseil national), dans laquelle il demandait de prolonger le délai² de dépôt des demandes d'octroi de contributions de solidarité jusqu'au 31 décembre 2022. Le Conseil fédéral a cependant rejeté cette intervention car une prolongation du délai irait à l'encontre de l'intention originelle du législateur (déterminer rapidement le nombre total de demandes afin de pouvoir fixer la hauteur des contributions de solidarité en fonction du montant disponible et de les verser dans les plus brefs délais³). Depuis lors, le Conseil fédéral a nuancé son

¹ RS 211.223.13

² Il ne s'agit en fait pas d'une prolongation à proprement parler, car il n'est plus de prolonger un délai déjà échu. Il s'agit plutôt de la fixation d'un nouveau délai.

³ Voir aussi la question du 13 mars 2019 de la Conseillère nationale Sandra Sollberger (19.5192) et la réponse du Conseil fédéral du 18 mars 2019.

refus dans la mesure où il a indiqué⁴, fin 2019, qu'il partageait le point de vue de la Commission indépendante d'experts (CIE) selon lequel le processus de réparation et le travail de mémoire ne s'achèvent pas par le versement des contributions de solidarité. C'est pourquoi il a considéré que les efforts déployés par les Chambres fédérales, notamment ceux en vue de supprimer ou de fixer un nouveau délai de dépôt pour les demandes de contribution de solidarité étaient très importants et a laissé entrevoir qu'il mettrait rapidement en œuvre les éventuelles décisions parlementaires en ce sens.

Le 21 juin 2019, le Conseiller aux États Raphaël Comte a déposé l'initiative parlementaire 19.471 qui demandait de prolonger le délai de dépôt des demandes fixé dans la LMCFA.

Le 28 octobre 2019, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) s'est penchée sur cette initiative et a décidé à l'unanimité d'y donner suite. La Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N) a adhéré à la décision de la CAJ-E le 14 novembre 2019. Dans le cadre de l'examen du rapport final de la CIE lors de la séance du 21 novembre 2019, la CAJ-E a officiellement décidé d'élaborer un projet de rapport et de demander l'urgence au sens de l'art. 85, al. 2 de la loi sur le Parlement (LParl)⁵. Le 17 janvier 2020, la CAJ-E a adopté le projet de loi par 12 voix contre 0 et 1 abstention et l'a soumis, accompagné du présent rapport, au Conseil des États. Dans le même temps, elle a transmis le projet de loi et le rapport au Conseil fédéral pour avis.

1.1 La LMCFA et sa genèse

La genèse de la LMCFA est étroitement liée à l'initiative populaire 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). Déposée en décembre 2014, cette initiative appelait à la création d'un fonds doté d'un montant de 500 millions de francs devant servir à financer le versement de réparations aux victimes ainsi qu'une étude scientifique détaillée des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

En janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé d'opposer un contre-projet indirect à cette initiative. En décembre de la même année, il a soumis son message et un projet de loi (15.082) aux Chambres fédérales⁶. La nouvelle loi visait à créer les conditions propres à permettre un traitement global de la question, tant au niveau sociétal qu'au niveau individuel.

En tant que conseil prioritaire, le Conseil national a largement approuvé les propositions du Conseil fédéral et a adopté le projet, le 27 avril 2016, par 155 voix contre 25 et 2 abstentions lors du vote sur l'ensemble⁷. Le Conseil des États a suivi le Conseil

⁴ Voir le communiqué de presse indiquant que le Conseil fédéral a pris acte du rapport d'experts de la CIE à l'adresse suivante:
www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2019/ref_2019-11-270.html.

⁵ RS 171.10

⁶ FF 2016 87 (message) et FF 2016 129 (projet de loi)

⁷ BO CN 26.4.16 et BO CN 27.4.16

national sur tous les points et a adopté le projet à son tour, le 15 septembre 2016, par 36 voix contre 1 lors du vote sur l'ensemble⁸. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017 et contient pour l'essentiel les points suivants:

- La Confédération reconnaît les souffrances infligées aux victimes et les conséquences négatives que ces souffrances ont causées sur toute leur vie (art. 3). Cette reconnaissance de l'injustice subie et les excuses formulées ouvrent la voie à la réhabilitation de l'ensemble des victimes, comme c'était déjà le cas pour les personnes placées par décision administrative⁹.
- Des prestations financières à hauteur de 300 millions de francs sont prévues à titre de réparation et en signe de solidarité. Le montant de la contribution de solidarité est de 25 000 francs au plus par victime (art. 7, al. 1). Ces prestations témoignent de la reconnaissance de l'injustice et sont l'expression de la solidarité de la société. Les demandes d'octroi d'une contribution de solidarité doivent être déposées dans un délai de douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi (art. 5, al. 1).
- Les autorités fédérales, cantonales et communales veillent à la conservation des dossiers afférant aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (art. 10). Toute personne concernée peut accéder aisément et gratuitement à son dossier (art. 11).
- Les cantons gèrent des points de contact qui fournissent conseils, aide et assistance aux victimes et aux autres personnes concernées (art. 14).
- Le Conseil fédéral veille à ce que les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 fassent l'objet d'une étude scientifique. Les résultats de ces travaux doivent notamment être communiqués au public au moyen de productions médiatiques, d'expositions et d'exposés (art. 15)¹⁰.

1.2 Demandes de contribution de solidarité et procédure

L'art. 5, al. 1, LMCFA prévoit que les demandes d'octroi d'une contribution de solidarité doivent avoir été déposées auprès de l'autorité compétente (Office fédéral de la justice, OFJ) au plus tard douze mois après l'entrée en vigueur de la loi, soit au

⁸ BO CE 15.9.16

⁹ La loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (RS 211.223.12) était le résultat d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller aux États Paul Rechsteiner (11.431). Elle prévoyait la reconnaissance de l'injustice subie, l'étude scientifique des événements, la conservation des dossiers concernant les placements administratifs ainsi qu'un droit pour les personnes concernées de consulter ces dossiers. La reconnaissance de l'injustice n'ouvrait toutefois aucun droit à des prétentions financières. Cette loi a été abrogée par l'entrée en vigueur de la LMCFA (art. 21, al. 1, LMCFA).

¹⁰ Voir à ce sujet le site Internet de la Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs et, en particulier, le rapport final publié le 2 septembre 2019: www.cie-internements-administratifs.ch. La CIE a été créée en vertu de la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (voir note 5).

plus tard le 31 mars 2018. La deuxième phrase de l'art. 5, al. 2 dispose que les demandes déposées hors délai *ne sont pas prises en considération*.

Le fait de pouvoir rapidement verser les premières contributions de solidarité, en particulier aux victimes gravement malades ou très âgées est la principale raison ayant motivé la fixation de ce délai, relativement court, d'une année seulement¹¹. Pour ce faire, il fallait dans un premier temps déterminer rapidement (à cause de la brièveté du délai) le nombre de demandes qui seraient déposées afin de pouvoir calculer le montant exact de la contribution de solidarité. Tous ces éléments allaient notamment dans le sens de la volonté de nombreuses victimes et d'un certain nombre d'organisations de victimes.

Pour traiter les demandes, l'OFJ, en sa qualité d'autorité compétente, a mis sur pied au début de l'année 2017 une nouvelle unité, qui a bénéficié du soutien d'une commission consultative pour l'examen des demandes¹². Au même moment, les cantons ont commencé à prendre les mesures nécessaires pour pouvoir fournir suffisamment tôt conseil et soutien aux demandeurs pour la préparation et le dépôt de leur demande et pour les aider à se procurer leurs dossiers auprès des points de contacts cantonaux et des différentes archives cantonales. Avant l'expiration du délai, l'OFJ a déjà commencé à examiner les demandes qui lui étaient parvenues selon l'ordre de priorité¹³ défini.

Peu de temps avant l'expiration du délai, il est devenu évident que le seuil de 12 000 demandes ne serait, selon toute vraisemblance, pas atteint et, donc, que le cadre financier de 300 millions de francs fixé par le Parlement ne serait pas épuisé. Il était tout aussi évident que la méthode de calcul spéciale figurant à l'art. 7 LMCFA n'aurait pas à s'appliquer et que le montant de la contribution de solidarité s'élèverait à 25 000 francs pour chaque victime.

Pour pouvoir terminer le traitement des demandes et le versement des contributions plus rapidement que prévu par la loi, l'OFJ a pris différentes mesures à l'automne 2018. Celles-ci ont permis de quasiment doubler les capacités de traitement des demandes; l'office était dès lors en mesure de traiter près de 500 demandes par mois. En décembre 2019, la quasi-totalité des demandes déposées dans les délais avaient été traitées.

Dans l'intervalle, de nombreuses demandes, hors délai, continuaient de parvenir à l'OFJ. Dans quelques cas exceptionnels, il a pu restituer le délai en vertu de la règle d'exception de l'art. 24 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure

¹¹ Dans les faits, il s'agit d'un peu plus que les 12 mois mentionnés car l'OFJ avait déjà réceptionné les premières demandes en décembre 2016, soit environ quatre mois avant l'ouverture officielle du délai.

¹² Voir art. 6, al. 3 et art. 18, al. 2, LMCFA. La commission instituée par le DFJP le 15 février 2017 est composée de neuf personnes, dont trois victimes. Ses rôles principaux sont la gestion des questions suivantes: les questions de procédures, les questions de principes, les demandes particulièrement délicates (décisions négatives). Vous trouverez plus de détails sur la page suivante:
www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/fszm/zustaendigkeit.html.

¹³ Selon l'art. 4 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.)

administrative (PA)¹⁴. Le traitement de toutes les autres demandes déposées hors délai a été provisoirement repoussé.

Les principaux motifs avancés par les personnes ayant déposé une demande hors délai sont les suivants:

- Plusieurs personnes subissaient un traitement médical intensif en raison de maladies graves, nécessitant souvent plusieurs séjours à l'hôpital, notamment pendant les mois et les semaines précédant et suivant la fin du délai de dépôt des demandes (fin mars 2018);
- De nombreuses personnes ont indiqué ne pas être au courant de la date limite de dépôt des demandes, par exemple parce qu'elles sont domiciliées à l'étranger, ou, étant très âgées et ou vivant très isolées, elles n'en ont pas entendu parler (notamment dans les médias);
- De nombreuses personnes pensaient que la contribution de solidarité ne pouvait être octroyée qu'aux enfants placés, mais pas aux autres catégories de victimes décrites à l'art. 2, let. d, LMCFA telles que les personnes placées en détention administrative, les enfants adoptés ou stérilisés de force. Dans les médias ou lors d'échanges d'information entre victimes, on ne parlait effectivement souvent que des enfants placés;
- D'autres personnes n'ont pas pu se résoudre à déposer leur demande dans le délai d'un an qui leur était octroyé. On sait que le processus intérieur par lequel ces personnes doivent passer est souvent extrêmement difficile, qu'il n'est pas linéaire qu'il ne peut pas être influencé ou accéléré de manière significative par des circonstances extérieures (p. ex. la fixation d'un délai pour demander une contribution de solidarité);
- Enfin, il y a encore les personnes qui ont une attitude méfiante et hostile vis-à-vis des autorités en raison des très mauvaises expériences qu'elles ont vécues par le passé et qui ne pouvaient pas croire que ces dernières puissent jamais respecter leurs engagements et effectivement verser les contributions de solidarité promises.

Fin décembre 2019, l'OFJ avait reçu au moins 280 demandes hors délai. Le nombre de demandes déposées hors délai a surtout fortement augmenté au cours du dernier trimestre de l'année, probablement parce que les personnes concernées ont appris que la Confédération envisageait de faire des efforts pour obtenir une «prolongation du délai¹⁵». Il est aussi possible que les travaux de la CIE et la publication du résultat de ces travaux le 2 septembre 2019 y aient été pour quelque chose.

¹⁴ RS 172.021

¹⁵ Iv. pa. Comte 19.471 et recommandation de la CIE de supprimer le délai sans le remplacer.

2 Renonciation à une procédure de consultation

L'avant-projet de LMCFA avait fait l'objet d'une consultation entre le 24 juin et le 30 septembre 2015¹⁶. Au total, près de 90 avis avaient été soumis, pour l'essentiel favorables ou très favorables à l'avant-projet. Aucun participant n'avait contesté le fait que les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 ont subi une injustice et enduré de grandes souffrances. L'écrasante majorité des participants à la consultation avaient exprimé le souhait de prévoir des prestations financières en complément de la réhabilitation des victimes et de la réparation du tort moral. Seul un petit nombre avait émis des réserves au sujet des prestations financières¹⁷.

En vertu de l'art. 112, al. 2 LParl, un avant-projet et le rapport explicatif qui l'accompagne doivent être soumis à consultation conformément aux dispositions de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)¹⁸. Il est néanmoins possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment¹⁹.

Outre la Confédération, sur laquelle repose l'essentiel du processus de réparation des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, principalement sur les plans financier et administratif, les cantons sont aussi concernés par le présent projet dans une certaine mesure. En effet, les archives cantonales doivent conserver les dossiers encore disponibles et garantir aux personnes concernées un accès aisé et gratuit à leur dossier. En outre, elles soutiennent au besoin les personnes concernées lors de la recherche et de la consultation de leurs dossiers et lors du dépôt des demandes (art. 10 ss. LMCFA). Les points de contact cantonaux ont des tâches similaires, surtout en ce qui concerne le conseil et le soutien fournis aux victimes et aux personnes concernées, la recherche de dossiers et la préparation ainsi que le dépôt des demandes (art. 14 LMCFA). Toutes ces tâches sont en principe des tâches permanentes, mais il est clair qu'en 2017, les cantons aussi ont été contraints de mettre rapidement en place les ressources supplémentaires nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches en temps utile, en raison du court délai octroyé pour le traitement des près de 9000 demandes susmentionnées.

En substance, la suppression du délai, et la charge supplémentaire de travail qu'elle engendrerait, ne change rien d'essentiel aux tâches permanentes des cantons. Aujourd'hui déjà, les archives et les points de contact cantonaux sont par exemple tenus de fournir l'aide quand elle leur est demandée, même pour les demandes «hors délai». L'unique différence est qu'ils devraient continuer à fournir ces prestations plus longtemps que prévu. Si un grand nombre de demandes devaient encore être déposées, en plus des 9000 déjà déposées, il est certain que les cantons devraient assumer des coûts supplémentaires. Toutefois, ils auraient également dû supporter

¹⁶ Les résultats de la procédure de consultation sont disponibles à l'adresse: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFJP.

¹⁷ Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, UDC, PLR, USAM et Centre Patronal.

¹⁸ RS 172.061

¹⁹ Art. 3a, al. 1, let. b, LCo

ces coûts si toutes les victimes s'étaient annoncées pendant dans le délai initial: la loi ne définit pas de limites à l'aide fournie par les cantons, ni en termes de coûts, ni eu égard au nombre de demandes traitées.

En fin de compte, hormis le délai, le présent projet n'apporte aucun changement matériel essentiel au projet initial de LMCFA qui avait été mis en consultation. Ni les conditions d'octroi d'une contribution de solidarité, ni la procédure de demande ne sont modifiées. Les rôles, en particulier ceux des cantons, sont en principe déjà définis.

Enfin, pour autant qu'on le sache, aucun des participants habituels à la consultation n'a exprimé de réaction négative quant à l'éventuelle «prolongation du délai», pas même les cantons, qui suivent les évolutions dans le domaine de la LMCFA de près. Il semble peu probable que des participants fassent valoir de nouveaux éléments ou de nouveaux arguments dans l'hypothèse où une nouvelle procédure de consultation serait organisée. À cela s'ajoute le fait que notre commission et sa commission homologue au Conseil national ainsi que le Conseil fédéral reconnaissent l'urgence de la situation car de nombreuses victimes sont déjà âgées ou gravement malades. Dans ce contexte, il paraît raisonnable de renoncer, exceptionnellement, à une procédure de consultation.

3 Présentation du projet

En raison des motifs mentionnés à la fin du ch. 1.2, de nombreuses victimes et vraisemblablement aussi de nombreuses personnes appartenant aux catégories de victimes qui ne sont pas des enfants placés ne se sont manifestement pas senties concernées ou ne se sont pas senties en mesure de s'annoncer et de déposer une demande pendant les quelques mois qui étaient à leur disposition.

Tout délai fixé par l'État met fortement sous pression la plupart de ces victimes, qui ont déjà du mal avec les injonctions étatiques à cause de leurs expériences négatives. Les points de contact cantonaux, les archives et l'OFJ ont eux aussi fait l'expérience de cette défiance. Dans un tel contexte, il ne sera vraiment possible de tenir compte des circonstances susmentionnées et de répondre aux besoins des victimes qu'en supprimant purement et simplement le délai actuel. Seule une solution de ce type peut donner aux victimes la latitude et surtout le temps nécessaire pour décider si, et le cas échéant, quand, elles souhaitent déposer une demande.

Le projet vise à ce que toutes les victimes encore vivantes puissent, dans la mesure du possible, être individuellement reconnues comme telles et qu'elles reçoivent une contribution de solidarité de la Confédération, au titre de la réparation. Pour les motifs déjà mentionnés ci-dessus, le montant de cette contribution a été fixé à 25 000 francs par personne. Dans le cas où on supprime le délai, il est difficilement envisageable d'abaisser ce montant pour les victimes ayant déposé une demande après l'expiration du délai initial. À la connaissance de la CAJ-E, personne n'a jamais exprimé de telles intentions.

Une *inégalité de traitement de par la loi* entre les nouveaux demandeurs et les victimes qui ont déposé leur demande au «premier tour», et qui se sont vues accor-

der, sans exception, 25 000 francs lorsque leur demande était approuvée, serait difficile à communiquer au public; cela donnerait l'impression que l'État essaie d'économiser aux dépens de ces personnes. En outre, après traitement des quelque 9000 demandes déjà déposées, on sait qu'au moins 80 millions de francs du crédit-cadre autorisé n'ont pas été utilisés²⁰. Le montant «restant» pourrait permettre de verser plus de 3000 contributions de solidarité supplémentaires. C'est pour cela que le projet prévoit désormais que le montant de 25 000 francs ne soit plus le maximum, mais qu'il s'agisse du montant fixe de la contribution de solidarité à laquelle les victimes ont légalement droit si elles remplissent les conditions requises. Il n'est de ce fait pas nécessaire de prolonger l'arrêté fédéral instituant un crédit-cadre. Il peut expirer sans que cela ne pose de problème (car il est de toute façon limité jusqu'à fin 2021). C'est pourquoi les moyens nécessaires au financement des contributions de solidarité ne seront pas inscrits au budget ordinaire de la Confédération au moment de l'entrée en vigueur de la modification, mais seulement à partir de 2022.

À l'heure actuelle, il reste difficile de prévoir combien de demandes seront effectivement déposées parce que leur nombre dépend surtout des décisions des victimes qui ne se sont pas encore annoncées. Le Conseil fédéral avait estimé qu'il y aurait entre 12 000 et 15 000 demandes au total; à la connaissance de la CAJ-E, les résultats de la recherche effectuée ne contredisent pas cette estimation.

4 Commentaire des dispositions

Art. 5, al. 1

Le délai de dépôt d'une demande d'octroi de contribution de solidarité («douze mois à partir de l'entrée en vigueur de la loi») était jusqu'à présent fixé dans cette disposition. Il est prévu de supprimer le délai, purement et simplement. En ce sens, cet article constitue le cœur du projet. La deuxième phrase de l'al. 1, qui mentionne que les demandes déposées hors délai ne sont pas prises en considération, peut en outre être supprimée.

Art. 6, al. 4

abrogé

Cette disposition devient caduque dès lors que le délai est supprimé.

Art. 7

Cette disposition ne contient plus qu'un élément essentiel: la contribution de solidarité s'élèvera à exactement 25 000 francs, pour chaque victime, et il ne s'agira plus du montant maximal de la contribution. Pour des raisons d'égalité de traitement de toutes les victimes, il est difficilement envisageable que les quelque 9000 personnes ayant déposé leur demande au «premier tour» reçoivent le montant total alors que

²⁰ Ce qui laisse pour le moment un goût amer à de très nombreuses victimes car elles se sentent une fois encore «trahies» par l'État.

celles qui ont déposé leur demande plus tard, c'est-à-dire après la modification de la loi, reçoivent une plus petite somme, et ce d'autant plus que la contribution de solidarité n'est pas un dédommagement mais un geste de l'État visant la réparation. C'est aussi la raison pour laquelle les dispositions portant sur la fixation des tranches, principalement réglées aux al. 2 et 3 de l'art. 7, LMFCA ne sont plus nécessaires.

Art. 19, let. b

Voir le commentaire de l'art. 7.

Art. 21b

Ces dispositions transitoires visent à garantir que les demandes déposées hors délai en vertu de l'actuelle LMCFA puissent être traitées normalement en application de la LMCFA révisée. Afin que l'OFJ puisse s'acquitter de cette tâche, l'art. 21b prévoit que ces demandes seront *considérées comme déposées au moment de l'entrée en vigueur de la [...] modification*. Cela permet d'examiner les demandes sans devoir entrer plus en détail sur la question du «retard». L'OFJ pourra ainsi déjà commencer à préparer ses décisions²¹ avant l'entrée en vigueur de la modification. Dès que la modification entrera en vigueur, les personnes qui ont déjà déposé leur demande pourront recevoir la décision. Il en va de même pour les demandes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière de la part de l'OFJ entre le 1^{er} avril 2018 et l'entrée en vigueur de la loi révisée parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions de restitution du délai énoncées à l'art. 24 PA.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet permettra à de nouvelles personnes de déposer une demande de contribution de solidarité et, si leur demande est acceptée, d'être reconnues en tant que victimes. Ces victimes recevront une contribution de solidarité d'un montant de 25 000 francs. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un droit et qu'il n'est pas possible de prévoir exactement combien de personnes déposeront une demande et quand elles le feront, la Confédération devra inscrire les crédits nécessaires au budget de l'année concernée en s'appuyant sur les chiffres des années précédentes. Afin de garantir un traitement efficace des demandes, il faudra budgéter des charges de personnel et de biens et services. L'expérience ayant montré qu'il était possible de traiter 1000 à 2000 demandes par an, l'autorité compétente aura besoin du soutien de collaborateurs germanophones et francophones dans les domaines suivants: coordination et controlling, traitement juridique (avant tout pour les procédures d'opposition ou de recours, les refus de demandes ou les décisions de non-entrée en matière, qui doivent

²¹ Selon l'ordre de priorité défini à l'art. 4, OMCFA, c'est-à-dire dans l'ordre où les demandes lui sont parvenues, pour autant qu'il n'y ait pas de motifs justifiant un traitement prioritaire.

être dûment motivées), exécution des autres tâches liées au traitement des demandes, secrétariat, logistique et informatique, pour un total d'environ six postes à plein temps. Les charges en matière de bien et services et les autres charges sont constituées pour l'essentiel des dépenses nécessaires pour les locaux et les fournitures de bureau ainsi que pour les activités de la commission consultative.

5.2 Conséquences pour les cantons

Les conséquences pour les cantons ont été, pour l'essentiel, exposées au ch. 2. Les cantons devront fournir les ressources supplémentaires nécessaires pour les prestations de soutien aux victimes et aux personnes concernées au moment de remplir et déposer les nouvelles demandes (principalement dans les points de contact cantonaux) et pour la recherche et la consultation des dossiers (principalement aux archives cantonales). Les besoins varient fortement d'un canton à l'autre. Alors que dans les plus petits cantons, on s'attend à quelques dizaines de demandes, dans les cantons les plus peuplés, ce leur nombre pourrait s'élever à plusieurs centaines (sur les quelque 9000 demandes déposées lors du «premier tour», 1924 provenaient du canton de Berne et 1244 du canton de Zurich).

5.3 Autres conséquences

Le présent projet de loi n'a aucune autre conséquence financière ou économique importante.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ont généralement été décidés en application du droit cantonal sur l'assistance publique ou des dispositions du droit fédéral en matière de protection de l'enfance et du droit de la tutelle. La révision de la LMCFA est donc étroitement liée au droit civil. La législation dans ce domaine relève de la compétence de la Confédération (art. 122, al. 1, de la Constitution [Cst.]²²).

6.2 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. Les questions relatives au délai de dépôt des demandes de contribution de solidarité fixent des règles de droit et doivent par conséquent être édictées au niveau de la loi.

6.3 Frein aux dépenses

La modification de l'art. 5, al. 1, LMCFA, disposition clé du projet de suppression du délai, signifie qu'après l'expiration du crédit-cadre en vigueur jusqu'en 2021, des versements devront encore être effectués. La contribution de solidarité à verser pour chaque demande acceptée s'élèvera à 25 000 francs; il faut donc s'attendre à un dépassement du seuil déterminant pour le frein aux dépenses fixé à 2 millions de francs pour les nouvelles dépenses périodiques en vertu de l'art. 159, al. 3, let. b, Cst.. De ce fait, le frein aux dépenses s'appliquera aux dispositions de l'art. 5, al. 1, P-LMCFA.