

**« (...) la force de la
communauté se
mesure au bien-être
du plus faible de
ses membres (...) »***

Contenu

Introduction générale

—2

Réhabilitation

des victimes de MCEFA

*au travers de prestations
financières supplémentaires*

—14

*par un soutien aux actions
citoyennes*

—24

*par un accès facilité aux savoirs
et à la culture*

—32

*par la production de savoirs et
leur diffusion*

—40

**Projet d'une Maison
de l'autre Suisse**

—52

**Conclusion: les droits
fondamentaux, une question
qui reste ouverte?**

—60

**« (...) la force de la
communauté se
mesure au bien-être
du plus faible de
ses membres (...) »***

*Recommandations de la
Commission indépendante
d'experts (CIE) Internements
administratifs*

Introduction générale

1

En Suisse, jusqu'en 1981, des dizaines de milliers de personnes ont été placées dans des établissements fermés alors qu'elles n'avaient commis aucun délit. Elles étaient le plus souvent internées sur décision administrative, sans bénéficier des protections propres à une procédure judiciaire, en raison de comportements ou de modes de vie jugés déviants des normes dominantes en matière de travail, de famille ou de sexualité. Ces personnes ont été mises à l'écart de la société dans des maisons d'éducation, des colonies agricoles, des pénitenciers ou des hôpitaux psychiatriques. Elles y ont fréquemment été soumises à l'exploitation, aux violences physiques et psychiques, et aux abus sexuels. Sous prétexte de protéger la morale et l'ordre publics comme de réguler les coûts de l'assistance, des individus – pauvres, vulnérables, rebelles ou marginaux – ont été privés de liberté pour de longues périodes, au mépris des droits fondamentaux, et réduits à des conditions de vie indignes.

*La Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) du 30 septembre 2016 «vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes [de ces] mesures» (art. 1 al. 1). Cette loi, remplaçant la Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative du 21 mars 2014, constitue une concrétisation légale d'un combat de plusieurs décennies mené par des personnes qui ont subi des placements durant leur enfance ou des internements dans leur jeunesse ainsi qu'à l'âge adulte. En sus de la reconnaissance *ex lege* des injustices commises, elle accorde aux personnes reconnues en tant que victimes, sur demande et dans un délai de douze mois, une «contribution de solidarité» de 25 000 francs (art. 4–9 LMCFA). Elle organise par ailleurs la conservation et l'utilisation des dossiers relatifs aux mesures de coercition à des fins d'assistance (MCFA) et aux placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, comme elle garantit aux personnes concernées par ces dossiers leur accès gratuit et faci-*

lité (art. 10–13). Elle stipule également la promotion de «projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées» (art. 17). Enfin, elle ordonne l'étude scientifique complète des mesures incriminées et confie à une commission indépendante la tâche de mener «une étude scientifique sur les placements administratifs [qui tiennent] compte des autres mesures de coercition à des fins d'assistance et des autres placements extrafamiliaux» (art. 15).

La Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs a donc reçu, de la part du Conseil fédéral, le mandat d'effectuer des travaux de recherche dont les conclusions, «une fois portées à la connaissance du public, [doivent contribuer] à faire comprendre pourquoi et comment les mesures ont été ordonnées et mises en œuvre, et quelles conséquences elles ont eues sur les personnes touchées et leur entourage». ¹ À cet effet, la CIE a étudié dans le détail les processus de légitimation et de délégitimation de l'internement administratif, les pratiques des autorités en la matière, les modalités et les conditions de détention, ainsi que les biographies et les parcours de vie des personnes soumises à ces mesures de privation de liberté. Elle a également évalué, au niveau national, l'ampleur de ce phénomène coercitif et établi une vue d'ensemble du large éventail de dispositions légales qui le gouvernait, du milieu du XIX^e siècle à 1981. ² Les résultats des travaux de la CIE sur la question de l'internement administratif sont dorénavant rendus publics et constituent, de l'avis du Conseil fédéral dans son message aux chambres, «l'un des piliers du traitement de cette problématique» dans le cadre de la politique de «reconnaissance» et de «réparation» consacrée par la LMCFA. ³

Le contexte particulier dans lequel a travaillé la CIE la situe à l'interface entre science, politique et société. Elle est partie prenante d'une «politique de la mémoire» qui implique «la réappropriation du passé historique par une mémoire instruite par l'histoire, et souvent blessée par elle». ⁴ Dans ce cadre, il est

1 Message du 4 décembre 2015 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*), 15.082, 119, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017.

2 Pour la liste complète des publications de la CIE, voir p. 11.

3 Message du 4 décembre 2015 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*), 15.082, 119, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017. L'étude scientifique de la CIE est prolongée par le Programme national de recherche «Assistance et coercition – passé, présent et avenir» (PNR 76).

4 RICŒUR Paul, «Mémoire, histoire, oubli», *Esprit*, 3, 2006, 20.

5 Voir par exemple: SIMON Jean-Charles, Motion, «L'histoire vraie des orphelins suisses», 99.3297, 17. 6. 1999, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=19993297, consulté le 28. 2. 2019; von FELTEN Margrith, Initiative parlementaire, «Stérilisations forcées. Dédommagement des victimes», 99.451, 5. 10. 1999, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=19990451, consulté le 18. 3. 2019; FEHR Jacqueline, Interpellation, «Mineurs placés en établissement d'éducation. Réparation du tort moral», 09.3440, 30. 4. 2009, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20093440, consulté le 12. 2. 2018.

6 RECHSTEINER Paul, Initiative parlementaire, «Réhabilitation des personnes placées par décision administrative», 11.431, 13. 4. 2011, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20110431, consulté le 11. 3. 2018.

attendu de l'étude scientifique du passé qu'elle permette une «reconnaissance» politique et sociale de faits historiques jusqu'ici largement ignorés, qu'elle contribue à réaffirmer la cohésion nationale et à favoriser de meilleures pratiques dans l'avenir. C'est d'ailleurs à cette fin que la LMCFA prévoit que la diffusion des résultats vers un large public soit encouragée par «l'autorité compétente» sous des formes diverses telles que productions médiatiques, expositions, exposés (art. 15, al. 5a) et matériel pédagogique (art. 15, al. 5b). Il s'agit en particulier de favoriser «la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux» (art. 15, al. 5c).

Dès lors se pose la question de la «réparation de l'injustice faite aux victimes», une fois les événements passés reconnus officiellement, scientifiquement et publiquement. Il est utile de rappeler que la LMCFA est le résultat d'un long processus politique initié sous l'impulsion de personnes victimes de ces mesures et de leurs allié·e·s (des politicien·ne·s mais également des chercheur·e·s et des acteurs et actrices des milieux institutionnels, associatifs et culturels). Après plusieurs tentatives infructueuses de convaincre le Parlement fédéral de se saisir de cette question, ⁵ celui-ci adopte l'initiative parlementaire déposée en avril 2011 par le conseiller national Paul Rechsteiner qui demande l'édiction d'«une loi sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative». ⁶ Cette initiative parlementaire fait suite aux excuses officielles adressées aux personnes soumises à de telles mesures dans leur jeunesse par la Conseillère fédérale Eveline Widmer Schlumpf, alors en charge du Département fédéral de justice et police (DFJP), et par des représentant·e·s des cantons, lors d'une cérémonie commémorative à la prison d'Hindelbank (BE), le 10 septembre 2010. À la suite d'une nouvelle cérémonie commémorative, le 11 avril 2013, qui réunit au *Kulturcasino* de Berne quelque

700 personnes victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance – internements administratifs mais aussi placements forcés d'enfants, adoptions forcées, stérilisations sans consentement, etc. –, une Table ronde est mise sur pied sous l'égide du DFJP, dorénavant dirigé par la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Elle regroupe des représentant·e·s des personnes affectées par ces mesures, des autorités (fédérales, cantonales et communales), des Églises, de l'Union suisse des paysans, des institutions d'éducation et des milieux scientifiques, avec pour mission de «faire la lumière sur les souffrances et les injustices subies par les victimes».⁷

Cette instance multipartite doit, plus précisément, constituer un espace d'échanges et une force de propositions dont le but est de «permettre aux autorités, institutions et organisations concernées de pouvoir assumer leurs responsabilités à l'égard des victimes».⁸ À cet effet, elle a plébiscité notamment la mise en place d'une vaste étude sur les MCFA et formulé nombre de recommandations visant à la reconnaissance de l'injustice subie et à l'octroi de prestations financières aux personnes concernées par ces mesures. Ces prestations financières, selon son rapport publié en juillet 2014, «doivent permettre d'atténuer et autant que possible compenser les effets des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux dont les victimes souffrent encore aujourd'hui».⁹ Quelques mois auparavant, elle avait initié en collaboration avec la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Chaîne du Bonheur, un «fonds d'aide immédiate», alimenté sur base volontaire, par les cantons, les communes, diverses institutions et organisations, comme par des donateurs et donatrices privé·e·s. Ce fonds a permis le versement de prestations uniques de quelques milliers de francs aux «personnes atteintes dans leur intégrité du fait de mesures de coercition à des fins d'assistance ordonnées avant 1981, qui se trouvent aujourd'hui dans une situation financière précaire et qui ont besoin d'un

10 «Le fonds d'aide immédiate est réalité», communiqué de presse, DFJP, 15. 4. 2014, www.bj.admin.ch/bj/fr/home/aktuell/news/2014/2014-04-15.html, consulté le 4. 2. 2019.

11 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)», Chancellerie fédérale, www.bk.admin.ch/bk/fr/pore/vi/vis448t.html, consulté le 18. 3. 2019. Quant à elles, les associations de personnes concernées par les MCFA, dans un projet de plan financier relatif au coût des mesures de «réparation» et d'indemnisation adressé à la Table ronde en juin 2013, demandaient à titre d'indemnisation le versement d'un montant de 120 000 francs par personne sous forme de rente, «Anträge an den Runden Tisch für die Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen Schweiz zur Abfassung entsprechender Empfehlungen betreffend Umsetzung eines Finanzplans für die Kosten von Aufarbeitung und Entschädigung», *Kinderheime in der Schweiz. Historische Aufarbeitung*, www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/antraege_finanzplan_runder_tisch_10_juni_2013.pdf, consulté le 11. 3. 2019.

12 Message du 4 décembre 2015 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*), 15.082, 103, www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, consulté le 11. 9. 2017.

13 «Rien n'a plus de prix que la dignité humaine», discours de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, Berne, 11. 4. 2013, DFJP, www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30274.pdf, consulté le 4. 2. 2019.

soutien ponctuel».¹⁰ Il a constitué une «solution transitoire» dans l'attente d'une base légale qui fonde l'octroi d'une prestation financière dans le cadre d'une politique globale de «réparation». C'est précisément dans le but de disposer d'une telle base légale que 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)» est lancée le 1er avril 2014 et déposée à la Chancellerie fédérale le 19 décembre de la même année. Cette initiative, très bien accueillie par la population suisse et soutenue par des politicien·ne·s de nombreux partis, comme par des personnalités des milieux scientifiques, culturels et ecclésiastiques, exige notamment la création d'un fonds doté de 500 millions de francs, devant permettre le versement de «réparations financières».¹¹ La LMCFA adoptée par le Parlement fédéral le 30 septembre 2016 constitue le contre-projet indirect à cette initiative populaire. Elle règle, comme évoqué précédemment, le versement d'une «contribution de solidarité» aux personnes victimes de MCFA – dont le montant global ne peut dépasser 300 millions de francs – «au titre de la reconnaissance et de la réparation de l'injustice qui leur a été faite» (art. 4, al. 1). Le Conseil fédéral faisait toutefois remarquer dans son message aux chambres qu'un montant de 25 000 francs «ne permet pas de réparer l'injustice subie. Il ne s'agit pas non plus d'une indemnisation ni d'une réparation du tort moral au sens propre. Mais il s'agit d'un signe tangible de reconnaissance de l'injustice et l'expression de la solidarité de la société».¹²

Selon l'intitulé du discours de la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, prononcé lors de la cérémonie de commémoration d'avril 2013, «rien n'a plus de prix que la dignité humaine».¹³ Force est pourtant de constater que les prestations financières versées jusqu'ici n'assurent pas à la plupart des personnes victimes de MCFA d'accéder enfin à une existence digne pour le restant de leurs jours. Un représentant des per-

7 «Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981. Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux», Berne: DFJP, 2014, 8, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_fr.pdf, consulté le 24. 7. 2016.

8 «La Table ronde a commencé ses travaux», communiqué de presse, DFJP, 13. 6. 2013, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/2013-06-13_mm_table_ronde.html, consulté le 8. 3. 2019.

9 «Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux en Suisse avant 1981. Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux», Berne: DFJP, 2014, 33, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_fr.pdf, consulté le 24. 7. 2016.

sonnes concernées par ces mesures exposait lors de la 12e séance de la Table ronde que «pour mener une existence digne d'être vécue», il lui faudrait un lieu dans lequel se sentir chez lui, un travail adapté à ses compétences, un revenu qui le sorte des soucis financiers constants, pouvoir être mobile – «j'ai été captif bien assez longtemps», dit-il –, ne pas être soumis continuellement aux autorités et enfin pouvoir se permettre, peut-être, «un petit voyage tous les un ou deux ans». Il conclut par l'interrogation fondamentale: «[ces] exigences sont-elles si différentes de celles d'une autre personne?».¹⁴

De l'avis des personnes victimes de MCFA interviewées dans le cadre des recherches de la CIE, la perte due à l'injustice subie est incommensurable et donc irréparable. L'enjeu est bien plus de viser la réhabilitation de personnes qui ont été exclues de la société, stigmatisées et réduites au silence par un système organisé de coercition. Autrement dit, il importe, à partir de la reconnaissance des faits passés et de leurs conséquences souvent désastreuses sur le long terme, de rendre digne, dans le présent et pour le futur, la vie de ces personnes. La notion de «dignité humaine» est aux fondements de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, héritage moral et juridique de la Seconde Guerre mondiale. Le but poursuivi était de «s'opposer à la pratique institutionnalisée de déclarer certaines catégories d'humains comme étant des «sous-hommes»; s'opposer à la pratique institutionnalisée de disposer de ces «sous-hommes» comme s'ils n'étaient qu'une vulgaire marchandise, de les rabaisser et de les humilier systématiquement, de les laisser mourir de faim et de les assassiner sans que cela n'ait la plus petite conséquence».¹⁵ C'est justement parce qu'elles dérogeaient aux droits de l'homme que les bases légales cantonales qui gouvernaient les placements administratifs ont été abrogées en 1981 et remplacées par les dispositions du Code civil suisse régulant «la privation de liberté à des fins d'assistance» (art. 397 ancien CCS). Les travaux de la CIE ont confirmé le fait que les bases légales canto-

¹⁴ Procès-verbal de la 12e séance de la Table ronde, *Délégué aux mesures de coercition à des fins d'assistance*, www.fuersorgungswangsmassnahmen.ch/fr/table_ronde.html, consulté le 5. 3. 2019.

¹⁵ SUTTER Alex, «La dignité humaine est-elle un vain mot en Suisse?», *humanrights.ch*, 11. 7. 2017, www.humanrights.ch/fr/droits-humains-suisse/interieure/analyses/dignite-humaine, consulté le 28. 2. 2019.

nales d'internement administratif bafouaient le droit à la liberté personnelle et manquaient au principe de légalité des délits et des peines, soumettant à l'arbitraire les individus qu'elles ciblaient. Mais plus encore, ils ont montré que ces bases légales instituaient une discrimination entre les citoyen-ne-s, excluant du droit commun des hommes et des femmes considéré-e-s en marge de la société et jugé-e-s «indignes» des droits fondamentaux.

La CIE, à partir de la position particulière qui lui a été attribuée par la LMCF, et sur la base des résultats obtenus à l'issue de quatre ans de recherche, assume la responsabilité de formuler des recommandations à l'intention du Conseil fédéral. Bien qu'elle se soit principalement penchée sur la question de l'internement administratif, ses recommandations concernent toutes les personnes victimes de MCFA. L'expérience acquise auprès de ces personnes au cours de journées d'échanges comme au travers d'interactions individuelles a montré le peu de pertinence d'établir des distinctions à cet effet: les différentes mesures coercitives se sont souvent succédé au cours de la vie des personnes concernées et leurs spécificités n'étaient pas toujours perçues par elles. Dans la continuité des rapports de proximité établis avec les personnes victimes de MCFA, la CIE a jugé utile de les inclure dans le processus d'élaboration des recommandations et a composé un groupe de consultation qui s'est réuni à trois reprises.¹⁶

Le Conseil fédéral a confié à la CIE le mandat d'établir des faits historiques, d'apporter les éléments nécessaires à leur compréhension et d'évaluer leurs effets sur les personnes affectées et leurs proches, le tout de manière indépendante. Il s'agit maintenant d'en prendre la mesure. Autrement dit, l'histoire de l'internement administratif produite par la CIE doit être rendue au présent au travers d'actions politiques concrètes – nécessitant pour certaines de nouvelles dispositions légales –, prolongeant les initiatives déjà effectives. Les recommandations de la CIE (point 2) s'inscrivent dans une

¹⁶ La CIE remercie chaleureusement pour leur participation et leur travail Nicole Aeby, Robert Blaser, Daniel Cevey, Kurt Gaggeler, Andreas Jost, Gabriela Merlini Pereira et Marianne Steiner. La conception et la rédaction des présentes recommandations ont été effectuées par Christel Gumy en étroite collaboration avec la CIE Internements administratifs.

tentative de réduire les fractures (humaines, sociales et politiques) mises en évidence par cette histoire et de favoriser des productions de savoirs et des réflexions futures autour des mesures actuelles de protection de l'adulte et de l'enfant, mais aussi plus généralement autour de la pauvreté, de l'exclusion et de la marginalité. C'est à cette fin que la CIE propose également un projet (point 3) qui vise à concrétiser sous un même toit, dans une *Maison de l'autre Suisse*, la majeure partie de ses recommandations.

2 (p. 4) AMMANN Ruth, HUONKER Thomas (éds.), SCHMID Jos (photographies), *Visages de l'internement administratif. Portraits de personnes concernées*, vol. 1; MÉTRAUX Joséphine, BISCHOFBERGER Sofia, MEIER Luzian, *Les questions du passé sont des questions du présent. Aperçus des internements administratifs*, vol. 2; GUMY Christel, KNECHT Sybille, MAUGÉ Ludovic, DISSLER Noemi, GÖNITZER Nicole, *Des lois d'exception? Légitimation et délégitimation de l'internement administratif*, vol. 3; PRAZ Anne-Françoise, ODIER Lorraine, HUONKER Thomas, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «...Je vous fais une lettre». Retrouver dans les archives la parole et le vécu des personnes internées, vol. 4; AMMANN Ruth, SCHWENDENER Alfred, «Zwangslagenleben». Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen, vol. 5; GUGGISBERG Ernst, DAL MOLIN Marco, *Zehntausende Menschen. Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft*, vol. 6.; BÜHLER Rahel, GALLE Sara, GROSSMANN Flavia, LAVOYER Matthieu, MÜLLI Michael, NEUHAUS Emmanuel, RAMSAUER Nadja, *Ordre, Morale et contrainte. Internements administratifs et pratiques des autorités*, vol. 7; SEGLIAS Loretta, HEINIGER Kevin, BIGNASCA Vanessa, HÄSLER KRISTMANN Mirjam, HEINIGER Alix, MORAT Deborah, DISSLER Noemi, *Un quotidien sous contrainte. L'imposition de la «rééducation» entre l'internement et la libération*, vol. 8; HUONKER Thomas, ODIER Lorraine, PRAZ Anne-Françoise, SCHNEIDER Laura, NARDONE Marco, «Beschwert man sich, so wird man ins Loch geworfen. Histoire de l'internement administratif: sources», vol. 9; COMMISSION INDÉPENDENTE D'EXPERTS (CIE) INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS (éd.), *La mécanique de l'arbitraire. Internements administratifs en Suisse 1930-1981. Rapport final*, vol. 10; GÖNITZER Nicole, *Les bases légales de l'internement administratif*, CIE, édition de lois en ligne, www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/gesetzesedition, consulté le 21. 3. 2019.



Recommandations

2

Réhabilitation des victimes de MCFA au travers de prestations financières supplémentaires

2.1

De nombreuses personnes victimes de MCFA vivent aujourd'hui en situation de grande précarité, autant financière, sociale, physique que psychique. Les travaux de la CIE ont confirmé le fait que ces situations sont les conséquences directes de parcours de vie marqués par les placements et les internements administratifs. Les processus d'exclusion, de marginalisation et de stigmatisation (re)produits par les mesures auxquelles ces personnes ont été soumises, cumulés aux conditions de vie désastreuses dans les établissements de détention – nourriture déficiente, hygiène rudimentaire, travail harassant, abus et violence, carence de formation, etc. – ont gravement préterité les chances d'intégration sociale et professionnelle et souvent initié des troubles physiques et psychiques à vie. Concrètement, une part importante des personnes victimes de MCFA doivent avoir recours à l'aide sociale et/ou bénéficier d'une rente AVS insuffisante, les mesures coercitives ayant impacté autant le temps de travail soumis à cotisation que l'accès à des emplois stables et disposant de protections sociales suffisantes. Elles sont également confrontées à des frais médicaux et dentaires qui grèvent lourdement leur budget, leur état de santé portant les séquelles des placements ou des internements. Enfin, certaines de ces personnes sont confinées chez elle, isolées, ne pouvant assumer les coûts relatifs à la mobilité indispensable à toute intégration sociale, alors même qu'elles ont passé une partie de leur vie enfermées en raison de l'injustice commise à leur égard. Ces éléments ont notamment empêché nombre d'entre elles d'entreprendre dans le temps imparti (un an) les démarches, exigeantes autant au niveau individuel qu'administratif mais incontournables pour prétendre à la «contribution de solidarité» prévue par la LMCFA.¹⁷

Au regard des préjudices qui ont été causés aux personnes soumises à des MCFA, dont les conséquences se rappellent encore chaque jour à elles et pour lesquels les autorités portent une responsabilité certaine, la CIE recommande des prestations financières supplémentaires qui visent à améliorer leur

¹⁷ «Derniers acquis de la recherche scientifique au sujet du nombre de demandes de contributions de solidarité présentées par des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance», communiqué de presse, CIE Internements administratifs, 11. 1. 2018, www.uek-administrative-versorgungen.ch/recherche/contributions-de-solidarite?filter=0, consulté le 28. 3. 2019.

_____ L'octroi d'un abonnement général CFF à vie.

qualité de vie, sur le long terme, en complément aux contributions d'urgence et de solidarité ponctuelles qui ont été versées jusqu'ici. La CIE reprend également à son compte, convaincue de leur pertinence au vu de ce qui précède, des propositions formulées dans le cadre du Forum des victimes, établi en marge de la Table ronde, ainsi qu'au sein des associations de personnes concernées, mais qui n'ont pas été concrétisées dans le cadre de la LMCFa du 30 septembre 2016:

_____ La généralisation à tous les cantons de la pratique de la remise d'impôt en faveur des victimes de MCFA lorsque celles-ci ont accumulé des dettes d'impôt en raison de leur situation précaire.

_____ La création d'un fonds d'aide consacré à la prise en charge de frais médicaux, psychothérapeutiques et dentaires qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie de base ou soumis à la franchise.

_____ Donner aux victimes de MCFA le droit à une rente spéciale à vie, indépendante des prestations de l'aide sociale ou des prestations complémentaires.

_____ L'abrogation de tout délai pour s'annoncer comme victime de MCFA et prétendre à la contribution de solidarité.



Réhabilitation des victimes de MCFA par un soutien aux actions citoyennes

2.2

Une grande partie des personnes victimes de MCFA vivent aujourd'hui dans l'isolement et souffrent d'exclusion. Autrement dit, ces personnes font l'expérience d'un déficit de citoyenneté face aux obstacles qu'elles rencontrent pour participer à la vie associative et politique, pour s'organiser, débattre et pour faire entendre leurs voix. Les travaux de la CIE montrent que cet état de fait est le résultat d'un processus qui a pris place au cours de leur vie, traversant parfois les générations, et dans lequel les mesures de placement ou d'internement sont des figures paradigmatiques. Les bases légales qui sous-tendaient ces mesures fondaient une hiérarchisation entre les individus, déniaient les pleins droits de citoyen·ne·s à celles et ceux jugé·e·s déviant·e·s des normes sociales dominantes en matière de travail, de famille, de parentalité ou de sexualité et accusé·e·s de troubler l'ordre et/ou la morale publics. Fondées sur le déni de leur droit à la liberté personnelle et laissant une large place à l'arbitraire, les procédures d'application de ces bases légales laissaient les personnes concernées par ces mesures largement sans défense face aux autorités et consacraient comme elles produisaient leur marginalisation et leur désaffiliation sociales. De plus, les personnes victimes de MCFA qui ont passé la majeure partie de leur enfance puis de leur jeunesse dans des institutions, soumises à une discipline rigoureuse et à un mode de vie routinier préétabli par des règlements stricts, n'ont pas disposé de l'apprentissage des éléments de base permettant la participation citoyenne dans une société démocratique. Elles n'étaient libres ni de leurs pensées ni de leurs actions, encore moins de se projeter dans l'avenir selon des réalisations autodéterminées ou concertées. Bien que vivant au sein d'une population de pair·e·s, elles étaient parfois également soumises à des stratégies visant à les isoler au travers d'une organisation disciplinaire institutionnelle.

Considérant que les apprentissages et les conditions permettant la participation citoyenne sont des droits dont les personnes victimes de MCFA ont trop souvent été privées et que

ces dernières sont aujourd'hui prétéritées dans la possibilité de prendre pleinement part aux débats publics et aux mobilisations politiques qui les concernent, la CIE recommande la mise en place d'espaces et d'outils visant à pallier, en partie du moins, ce manque initial:

_____ Le soutien financier étatique de l'action citoyenne des personnes victimes de MCFA afin que celles-ci puissent accéder autant à des ressources matérielles (bureaux, ordinateurs, imprimantes, etc.) qu'humaines (expertises et conseils).

_____ La mise en place d'un nouvel espace d'échange et de négociation politique qui réunirait une majorité de personnes victimes de MCFA et une minorité d'intervenant·e·s dont l'expertise est jugée pertinente pour les questions à traiter.

_____ La mise en place de soutiens financiers complets pour des projets individuels ou collectifs élaborés par des victimes de MCFA.

Il convient à ce titre de délier l'art. 17b de la LMCEFA du 30 septembre 2016 prévoyant de «promouvoir les projets d'entraide des organisations de victimes et de personnes concernées» de la Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les subventions (RS 616.1) qui soumet l'aide financière à des conditions trop restrictives dans ce cas particulier.

_____ La création de postes de «pair·e·s praticien·ne·s» dans les services étatiques chargés des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte sur le modèle des initiatives déjà effectives dans le domaine de la santé mentale.

Par «pair-es praticien-ne-s» nous désignons des personnes qui ont fait l'expérience de ce type de mesures dans le passé et qui dorénavant, après une formation spécialisée, sont en position de fonctionner comme traducteur·trice/ médiateur·trice entre des personnes aux prises avec des mesures de protection de l'enfant et de l'adulte et les représentant·e-s des autorités chargées de les prononcer et de les appliquer.

Réhabilitation des victimes de MCFA par un accès facilité aux savoirs et à la culture

2.3

Nombre de personnes victimes de MCFA souffrent d'avoir été, et d'être souvent encore, privées d'un accès à la formation, à l'information et à la culture. Ce déficit participe bien sûr d'un cercle vicieux où précarité économique, désaffiliation sociale et défaut de citoyenneté s'engendrent mutuellement. Les recherches de la CIE ont établi que l'internement administratif constituait, selon les discours des autorités, le volet coercitif et de dernier recours dans la prise en charge de problèmes socio-politiques tels que la pauvreté, l'alcoolisme ou la jeunesse «en danger». Cette mesure privative de liberté devait œuvrer à la «rééducation» et au «relèvement moral» d'individus postulés «déviants» et «asociaux» afin de les rendre «utiles» à la société. Dans la pratique, ces mesures ont principalement servi à mettre à l'écart, à moindre coût, des populations particulièrement vulnérables, ne bénéficiant ni des protections de base associées à un emploi stable, ni d'une insertion familiale et communautaire solide; elles ont servi à condamner des origines sociales et des modes de vie réprouvés qui figuraient la mise en péril de l'ordre établi. Les établissements d'internement – maison d'éducation, colonie agricole, prison, etc. – privilégiaient des régimes répressifs, où le travail forcé était généralement la règle, au détriment des aspects éducatifs ou curatifs. Dans les établissements pour adolescent·e·s, les possibilités de formations professionnelles étaient rudimentaires pour les jeunes hommes, voués à devenir des bras dociles aux tâches subalternes, alors qu'elles étaient quasi inexistantes pour les jeunes filles dont le destin était imaginé uniquement maternel et domestique.

De fait, les personnes victimes de MCFA ont été privées du droit à l'éducation. Ce droit est reconnu par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de la Charte internationale des droits de l'homme, conclu à New York en décembre 1966 et ratifié par la Suisse en décembre 1991. Selon ce texte, l'éducation «doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité [...]. [Elle] doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile

dans une société libre» (art. 13 al. 1).¹⁸ Constatant que les effets de cette privation se font encore sentir aujourd'hui sur les personnes victimes de MCFA, affectant leur capacité économique, leur intégration sociale, leur positionnement en tant que sujet politique, ou encore leur développement individuel, la CIE recommande des initiatives qui participent à rétablir enfin ces personnes dans ce droit:

_____ L'accès gratuit à des formations librement choisies selon les intérêts et les besoins des personnes victimes de MCFA, sans considération de leur âge ou d'une éventuelle intégration professionnelle.

Ces formations concernent autant des apprentissages de base que spécifiques, scientifiques comme artistiques.

¹⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, RS 0.103.1, Confédération Suisse, www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19660259/index.html, consulté le 21. 9. 2018.

_____ L'accès gratuit aux musées et à l'offre culturelle et sportive publique.

_____ La mise en place d'un système efficace et facilement accessible de transmission de l'information aux personnes victimes de MCFA (par exemple permanences et/ou ligne téléphonique).

Par information, nous comprenons tout renseignement utile à ces personnes, c'est-à-dire aussi bien à propos des droits sociaux auxquels elles peuvent prétendre, de la manière d'y accéder que des résultats des recherches scientifiques les concernant.



Réhabilitation des victimes de MCFA par la production de savoirs et leur diffusion

2.4

Les mobilisations récentes autour de la question des MCFA ont donné lieu, ces dernières années, à divers travaux de recherche. Plusieurs cantons et quelques institutions ont ordonné des rapports; des mémoires de master universitaires ainsi que des thèses de doctorat ont été consacrés à ce sujet. La CIE a été mandatée par la Confédération dans le cadre de la LMCFA pour mener «une étude scientifique sur les placements administratifs». Cette loi qui «vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes» établit que «[l]e 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 complète» (art. 15 al. 1). C'est dans ce but que les travaux de la CIE ont été complétés par le Programme national de recherche «Assistance et coercition – passé, présent et avenir» (PNR 76). Ce programme dirigé par le Fonds national suisse pour la recherche scientifique finance une vingtaine de projets académiques des universités et des hautes écoles suisses. L'effort de production de connaissances est conséquent mais face à l'ampleur et à la complexité du phénomène, des lacunes persistent pour permettre sa compréhension, à la fois globale et approfondie, et pour tirer les enseignements indispensables à la réhabilitation des victimes de MCFA comme à l'analyse critique des pratiques actuelles en la matière. Si l'histoire des mesures de coercition à des fins d'assistance n'a pas encore été documentée pour toute la Suisse et que certains aspects méritent des développements (notamment la question des abus sexuels commis dans les institutions fermées, celle du travail forcé, de la responsabilité des entreprises privées ou de l'insertion de ces mesures dans l'histoire de politiques sanitaires et sociales plus large, y compris internationale), c'est principalement la mobilisation de l'expertise des personnes concernées par ces mesures qui fait défaut. La LMCFA stipule que la diffusion des résultats des études scientifiques doit favoriser «la sensibilisation du public, des autorités, des institutions et des particuliers qui, selon le droit en vigueur, sont chargés de la question des mesures de

coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux» (art. 15 al. 5c). Le but visé par cette disposition est que la connaissance des actes passés doit empêcher leur reproduction dans le présent. Or, les travaux de la CIE montrent que les discours des autorités se situent, au cours du temps, dans une rhétorique permanente de progrès par rapport aux pratiques antérieures. La remise en cause des cadres normatifs, sociaux comme juridiques, qui ont présidé aux mesures de coercition à des fins d'assistance et celle des valeurs qui y sont associées semble indispensable afin qu'une rupture de pratiques et de pensées puisse émerger.

C'est pourquoi la CIE recommande des initiatives de production de savoirs sur les MCFA et leur diffusion à un large public, qui favorise une approche réflexive et critique des pratiques actuelles. Il s'agit notamment d'opérer un déplacement de point de vue par la mise en place de recherches participatives comme par l'établissement de savoirs «minoritaires», émanant des personnes concernées elles-mêmes, des contre-enquêtes face à l'expertise majoritaire produite par l'académie. L'ambition doit également être de donner l'opportunité aux personnes victimes de MCFA de se réapproprier leur histoire par l'établissement de discours rectificateurs par rapport à ceux véhiculés par les dossiers administratifs qui ont fait autorité sur leur vie jusqu'ici.

_____ Promouvoir des recherches scientifiques concernant les mesures de coercition à des fins d'assistance sur les aspects et/ou les régions pas encore étudiés selon des modalités participatives avec les personnes victimes de MCFA.

C'est-à-dire selon des modalités qui accordent aux personnes victimes de MCFA une expertise basée sur l'expérience reconnue au même titre que l'expertise scientifique et valorisée autant au niveau de la production de savoir que de sa rémunération.

_____ Promouvoir et soutenir financièrement des initiatives de personnes victimes de MCFA visant à produire des savoirs complémentaires aux savoirs académiques sur les mesures de coercition à des fins d'assistance.

_____ Initier une étude systématique des dispositions légales suisses afin d'identifier les individus ou groupes d'individus placés actuellement en situation de déficit de droit *a priori* dans l'arsenal légal helvétique.

_____ Initier une approche réflexive et critique des normes sociales véhiculées et prescrites par les mesures actuelles d'assistance ainsi que par les institutions et les professionnel·le·s chargé·e·s de leur application.

_____ Introduire une formation continue sur la problématique des mesures pénales, civiles et administratives visant à restreindre la liberté des personnes.

Ouverte à tou-te-s les acteurs et actrices impliqué-e-s dans l'application de ces mesures (par exemple dans les domaines juridiques, sociaux et de soins), elle vise notamment à faire mieux connaître les conséquences néfastes que l'application de certaines de ces mesures a pu avoir dans le passé.

**_____ Introduire dans
les programmes scolaires
l'enseignement de l'histoire
des MCFA comme faisant
partie intégrante de l'histoire
suisse.**

*La conception de cet enseignement est faite en
étroite collaboration avec des personnes victimes de MCFA.*



Projet d'une *Maison de l'autre Suisse*

3

Au cours du processus d'élaboration des recommandations de la CIE, un projet de lieu dédié aux personnes victimes de MCFA a émergé. Ce projet, imaginé sous la forme d'une *Maison de l'autre Suisse*, vise à concrétiser de manière pérenne, sous un même toit, la majeure partie des recommandations énoncées plus haut, en matière de soutien à l'action citoyenne comme d'accès aux savoirs, par la mise à disposition d'infrastructures et de ressources humaines. Mais plus encore, il doit offrir une visibilité et une légitimité publiques à l'histoire des MCFA comme aux personnes qui ont été affectées par elles. Le but est de puiser dans l'histoire comme dans l'expertise issue de l'expérience pour promouvoir des réflexions sociales et politiques, autant sur des thématiques générales telles que l'exclusion, la pauvreté et la marginalité qu'autour des mesures actuelles de «protection de l'adulte et de l'enfant». Autrement dit, la *Maison de l'autre Suisse*, comme son nom le suggère, doit permettre de thématiser les «faces cachées» de la Suisse et d'interroger le rapport à «l'autre», lorsque ce ou cette dernier-ère s'éloigne, contraint-e ou volontairement, des conditions et des modes de vie majoritairement promus à une époque donnée.

Organisation

La *Maison de l'autre Suisse* est organisée en plusieurs «départements». Ces derniers répondent à des besoins ou projets définis par les personnes victimes de MCFA et couvriront la majeure partie des recommandations énoncées. Par exemple, et sur la base des discussions menées lors des ateliers de travail sur les recommandations avec un groupe de personnes victimes de MCFA:

«Mémoire et histoire»

Ce département propose des expositions et d'autres événements autour de l'histoire des MCFA, initiés et conçus par les personnes concernées, œuvrant à sa diffusion à un large public. Il initie également la constitution d'archives, matérielles comme audiovisuelles, dédiées aux parcours de vie des personnes concernées par les MCFA, par exemple en partenariat avec les institutions archivistiques existantes.

«Action citoyenne»

Ce département met à disposition des personnes concernées une infrastructure et des expertises propres à permettre leur organisation et l'élaboration concertée et autodéterminée d'actions citoyennes. Il permet également de constituer une «commission» qui se fait le relais des revendications des personnes concernées et l'interlocutrice privilégiée des diverses instances politiques.

«Recherche»

Ce département promeut et encadre des initiatives de production de savoirs des personnes concernées par les MCFA. Il constitue également une interface entre les universités ou les hautes écoles et les personnes concernées pour la mise en place de recherches participatives en partenariat institutionnel.

«Formation et activités culturelles»

Ce département se charge de la mise en place de formations et d'activités culturelles plébiscitées par les personnes concernées par les MCFA. Il permet également, entre autres, aux personnes concernées d'acquérir ou de développer les compétences nécessaires aux activités et projets conduits dans les autres départements.

Mode de gouvernance

La *Maison de l'autre Suisse* est organisée selon un mode de gouvernance dont la forme reste à déterminer (par exemple association, fondation ou coopérative). Elle est dirigée par un collège indépendant constitué d'une large majorité de personnes concernées par des MCFA.

Financement

La Confédération met à disposition de la *Maison de l'autre Suisse* des locaux et lui octroie un financement qui permet sa création et pérennise son fonctionnement général. Ce financement nécessite une modification de la LMCF. Certains projets spécifiques de départements menés avec des partenaires externes peuvent être financés de manière conjointe dans le cadre d'un partenariat à court ou à long terme.

Localisation

La *Maison de l'autre Suisse* est localisée à Berne en raison de la dimension nationale de la capitale, de sa proximité avec les institutions politiques et l'administration fédérale ainsi que de sa centralité géographique. Des ancrages régionaux supplémentaires peuvent être imaginés avec divers partenariats institutionnels locaux.



Conclusion: les droits fondamentaux, une question qui reste ouverte?

4

L'internement administratif a été légitimé par des normes légales qui, dès leur édicition, présentaient en elles-mêmes un grand potentiel d'injustice. Ces normes contrevenaient aussi à des principes élémentaires du droit et, partant, à certaines conditions essentielles de la justice. En outre, les autorités chargées de les appliquer n'ont pas respecté strictement les prescriptions légales ou constitutionnelles, violant, parfois de manière importante, les voies de droit prévues et les droits procéduraux des personnes concernées. Cette application du droit entachée de nombreux manquements et souvent empreinte d'arbitraire avait manifestement un caractère systématique. Elle était la conséquence d'une législation aux formulations ouvertes, fondée sur des notions de droit mal définies, qui accordait aux autorités un large pouvoir discrétionnaire et n'accordait guère de droits aux personnes concernées. Ces lois, dans la pratique, ont facilité l'instauration d'un climat du «tout est possible», dans lequel on s'accommodait de la violation des droits des personnes concernées. S'y est ajoutée une culture d'aveuglement volontaire qui a conduit à fermer les yeux face aux abus commis dans les établissements d'exécution, face aux actes de violence physique et sexuelle. Un système efficace de surveillance faisait presque entièrement défaut.

L'État de droit suisse a continué à se développer depuis 1981 et les garanties juridiques de la liberté personnelle ont été renforcées, notamment grâce aux instruments de protection du droit international. Il n'en reste pas moins que la protection des droits fondamentaux reste une lutte permanente et toujours actuelle, pour laquelle la conscientisation des responsables de l'État et de la société à propos de ces droits fondamentaux joue un rôle décisif.

Par sa diffusion, en particulier auprès des personnes impliquées dans l'application des mesures privatives de liberté et des autorités de surveillance, l'histoire de l'internement administratif produite par la CIE servira, nous l'espérons, à poursuivre une réflexion critique sur les pratiques actuelles en la matière. Elle doit inciter à ne jamais clore le questionnement quant aux rapports paradoxaux que peuvent entretenir État de droit, justice et droits fondamentaux.

Impressum

Membres de la Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs

Markus Notter (Präsident), Altregierungsrat
des Kantons Zürich, Jurist

Jacques Gasser, Chef du Département de psychiatrie du
Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre

Beat Gnädinger, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker

Lukas Gschwend, Professor für Rechtsgeschichte,
Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen

Gisela Hauss, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule
Nordwestschweiz

Thomas Huonker, selbständiger Historiker, Zürich

Martin Lengwiler (Vizepräsident), Professor für Neuere
Allgemeine Geschichte, Universität Basel

Anne-Francoise Praz (vice-présidente), Professeure en
histoire contemporaine, Université de Fribourg

Loretta Seglias, selbständige Historikerin, Wädenswil

www.cie-internements-administratifs.ch

Éditée par

Commission indépendante d'experts (CIE)
Internements administratifs

Secrétariat général

Elie Burgos

Sara Zimmermann

Conception et rédaction

Christel Gumy

Assistante

Noemi Dissler

Conception graphique

Luzian Meier (www.luzianmeier.ch)

Photographies

Jos Schmid (www.joschmid.com)

Les photographies sont tirées du vol. 1
des publications de la CIE.

Personnes concernées photographiées

André Bocard, Mili Kusano (p. 12/13)

Dölf Bachmann, Edith Eschler (p. 22/23)

Gianni Mora, Anne-Marie Shehata-Mermoud (p. 38/39)

Anton Aebischer, Denise Wipfli-Varisco (p. 50/51)

Roland Rügger, Karin Gurtner (p. 58/59)

