



11.431 Initiative parlementaire

Réhabilitation des personnes placées par décision administrative

Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national du
11 octobre 2012

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (janvier 2013)

I. Considérations de fond

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF salue l'initiative de la Commission des affaires juridiques du Conseil national proposant une loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative. Après les excuses publiques présentées par la Confédération et les cantons aux personnes ayant subi un placement administratif lors d'une cérémonie à Hindelbank le 10 septembre 2010, cette proposition de loi fédérale constitue un acte historique qui revêt une grande portée morale et symbolique. Elle montre aux personnes internées, à leurs familles et au public que l'injustice commise à l'époque par les autorités est reconnue comme telle. La loi fédérale proposée apporte ainsi une contribution à une réparation.

La CFQF, qui s'était déjà livrée à une analyse critique de l'exécution des peines par les femmes en 1977/1978, s'est prononcée avec force, en 2009/2010, pour une réhabilitation des femmes internées à tort à Hindelbank sur décision administrative. Agissant en qualité de commission extraparlamentaire, elle a joué un rôle de médiation et de clarification entre les autorités et les personnes concernées et a participé au groupe de travail mis en place par l'Office fédéral de la justice.

Surmonter le passé est un processus douloureux pour les personnes ayant subi un placement administratif. Ces placements ont marqué leur vie et celle de leurs familles. On ne peut pas effacer les injustices commises, pas même en promulguant une loi. C'est précisément la raison pour laquelle il est essentiel que la société d'aujourd'hui accomplisse un travail historique sur ces événements du passé et que les personnes concernées soient totalement réhabilitées, ne serait-ce que sur le plan moral et politique.

Il convient de se féliciter de l'élargissement de la notion de « réhabilitation sui generis » (cf. rapport explicatif p. 7).

La problématique des placements administratifs doit être considérée dans son contexte historique. A l'époque, l'opinion majoritaire considérait que ces placements avaient lieu en application du droit. Il n'en est pas moins clair qu'ils n'étaient pas conformes aux standards définis dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) de 1950. D'ailleurs, la Suisse n'a adhéré à la CEDH qu'en 1974, avec une réserve sur ce point. Avant cette adhésion, des voix critiques s'étaient élevées en Suisse pour déplorer que les internements forcés ordonnés par la voie administrative violent les droits constitutionnels et fondamentaux des personnes concernées. Les détracteurs de cette pratique invoquaient en particulier le fait que les personnes placées n'avaient pas ou peu de voies de recours et que les critères appliqués – comme l'immoralité, le libertinage ou la paresse – étaient trop vagues pour pouvoir justifier un internement administratif.

Dans la société actuelle, priver quelqu'un de liberté sans possibilité de faire examiner cette décision par un tribunal est considéré comme une violation de la substance même de la liberté individuelle. On estime actuellement que les placements administratifs et les modalités de la privation de liberté en vigueur à l'époque sont en outre contraires à tout un ensemble d'autres droits fondamentaux, comme par exemple le droit à un procès équitable (droit d'être entendu préalablement, droit de consulter le dossier), l'interdiction des traitements cruels ou inhumains (durant l'exécution de la peine) et, dans la mesure où des femmes étaient systématiquement internées, l'interdiction de la discrimination à raison du sexe.

Il faudrait que le rapport explicatif mentionne explicitement chacun de ces points.

II. Remarques concernant les articles de la loi

Art. 1 But

La présente loi ne répare pas l'injustice faites aux personnes qui ont été placées par décision administrative car il n'est pas possible d'effacer les injustices commises, pas même en promulguant une loi. Le projet ne prévoit pas non plus de réparation financière. Par contre, il a pour but fondamental de reconnaître comme telle l'injustice commise par les autorités et d'effacer les stigmates que portent les personnes internées à tort suite à une décision administrative prise à l'époque. C'est pourquoi la CFQF propose de formuler ainsi l'article 1 :

« La présente loi vise à reconnaître officiellement l'injustice faite aux personnes qui ont été placées par décision administrative. »

Art. 2 Champ d'application

Aux termes du projet, la loi s'applique aux personnes ayant subi un placement dans un établissement en vertu d'une décision administrative fondée sur les dispositions du droit public cantonal ou du Code civil qui étaient en vigueur en Suisse avant le 1^{er} janvier 1981. Il est crucial que la loi s'applique sans distinction aux décisions de placement reposant sur le droit public cantonal et sur les dispositions du droit fédéral figurant à l'article 406 de l'ancien Code civil (aCC). Le rapport explicatif précise à juste titre, à la page 9, que le large champ d'application prévu est indispensable pour que les historien·ne·s soient à même d'étudier les internements administratifs de manière qui fasse sens. Les témoignages existants de personnes ayant vécu ces événements indiquent combien il est important d'étudier tous les cas de placement administratif afin de faire la part des décisions justes et des décisions injustes. La limite du 1^{er} janvier 1981 est adéquate puisqu'il s'agit de la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du Code civil relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance.

Art. 3 Reconnaissance de l'injustice faite

La CFQF soutient cette disposition cruciale du projet de loi car elle est suffisamment nuancée. La commission se rallie également aux considérations figurant dans le rapport explicatif au sujet de l'article 3.

Art. 4 Exclusion de prétentions financières

Comme précisé à juste titre en page 11 du rapport explicatif, le rejet par la présente loi de prétentions financières au niveau fédéral n'exclut pas une éventuelle forme de réparation aux niveaux cantonal, communal ou fédéral. Les communes, les cantons et la Confédération seront dans l'obligation, en fonction des résultats présentés par la commission d'historien·ne·s, d'étudier dans quelle mesure des dédommagements financiers doivent être versés.

Le placement administratif a fait basculer beaucoup de personnes concernées dans la marginalité ; ces personnes, qui n'ont pas pu suivre de formation, vivent aujourd'hui dans la pauvreté. Une réhabili-

tation formelle ne leur est pas d'une grande utilité, raison pour laquelle il est important d'envisager plusieurs options au niveau cantonal et communal ainsi qu'au niveau fédéral : faut-il verser des dédommagements ? Faut-il instituer un fonds d'aide pour les cas de rigueur ou créer un autre organisme adéquat ?

Art. 5 Etude historique

Al. 1

Il est dans l'intérêt élémentaire de la Suisse que toute la lumière soit faite sur ce chapitre sans gloire de son histoire sociale et que les conclusions de l'étude qui sera réalisée soient portées à la connaissance d'un large public. A ce jour, cette thématique a donné lieu uniquement à des travaux de recherche isolés, qui donnent une image encore insuffisante de la dimension et de la portée historiques du phénomène des placements administratifs. Le rapport d'étude devra être présenté au parlement et publié dans la Feuille fédérale (art. 13, al. 2 de la loi sur les publications officielles).

Les arguments de la minorité de la commission, qui souhaite ne pas édicter de loi fédérale, ne résistent pas à l'examen. Etant donné que la Confédération est à l'origine de l'une des deux bases légales invoquées pour commettre les injustices visées, à savoir l'article 406 aCC, la Confédération a elle aussi le devoir de faire réaliser une étude historique.

La CFQF soutient donc la proposition de la majorité de la commission selon laquelle le Conseil fédéral confie à une commission d'expert-e-s indépendante et pluridisciplinaire la réalisation d'une étude historique sur les placements administratifs. Etant donné la complexité de la problématique et l'ampleur des injustices commises, il faut absolument privilégier la solution de l'institution d'une commission indépendante à celle de l'encouragement de la recherche via un programme du Fonds national suisse.

En effet, l'institution d'une commission garantit une indépendance maximale vis-à-vis des autorités et du politique. En créant une commission, le Conseil fédéral manifeste sa réelle volonté de voir réaliser un travail politique approfondi, dont les résultats alimenteront un débat et une réflexion qui dépassent les milieux spécialisés et intéressent le grand public. La commission présente en outre l'avantage de pouvoir effectuer une étude complète qui fasse toute la lumière sur ces événements historiques. A contrario, les études menées dans le cadre d'un programme national de recherche portent sur des problématiques particulières, utilisent des méthodes différentes et ne sont pas perçues par les milieux spécialisés ni par le grand public comme des rapports compacts présentant des thèses fondamentales.

La CFQF attend du Conseil fédéral qu'il institue une commission d'expert-e-s **immédiatement après** l'entrée en vigueur de la présente loi afin qu'un nombre aussi grand que possible de témoins de l'époque puissent être interrogés en détail et pris en compte dans l'étude. Pour la CFQF, il va de soi que la commission doit être composée à parts égales de femmes et d'hommes.

La CFQF compte sur la commission d'expert-e-s pour qu'elle porte toute l'attention nécessaire à la situation particulière des femmes internées sur décision administrative. De 1942 à 1981, un grand nombre de femmes (dont beaucoup de mineures) ont été placées en internement administratif dans les Etablissements de Hindelbank sans avoir été jugées. Elles ont été enfermées sur la base du droit public cantonal ou du droit civil fédéral en vigueur à l'époque alors qu'elles n'avaient pas commis d'infraction pénale. Les femmes en placement administratif n'étaient pas séparées des condamnées de droit pénal ; elles étaient ainsi soumises de fait au même régime pénitentiaire.

Nos recherches et nos contacts avec ces femmes ont montré sans équivoque que les comportements sanctionnés n'étaient pas les mêmes chez les femmes et chez les hommes et que les décisions des autorités étaient sous l'emprise de stéréotypes de genre. Les femmes étaient enfermées parce qu'elles avaient un comportement considéré comme déviant par rapport à la norme sociale applicable à leur sexe. Ce fut le cas, par exemple, de mineures ayant fréquenté des hommes plus âgés ou dont

les parents ou le tuteur étaient dépassés par leurs responsabilités éducatives. Souvent, ces comportements jugés déviants étaient le fait de jeunes femmes victimes de négligence, de violence domestique ou d'abus sexuels. Les grossesses hors mariage chez les mineures étaient également une cause fréquente de placement administratif. En outre, il arrivait que ces jeunes femmes subissent des pressions de la part de la direction de l'établissement où elles étaient internées ou de la part des autorités pour confier à l'adoption leur nouveau-né. Beaucoup d'entre elles n'ont plus revu leur enfant depuis lors et, aujourd'hui encore, ne savent rien de son identité ni du lieu où il se trouve.

Al. 2

La CFQF salue l'obligation de rendre accessibles au public les résultats et les conclusions de l'étude historique.

Art. 6 Archivage des dossiers

Al. 1

Plusieurs centaines de dossiers de placement administratif ayant déjà été détruits ces dernières années, il est urgent d'imposer aux autorités cantonales et communales de pourvoir à la conservation des dossiers qui subsistent.

Al. 2

La CFQF se félicite de l'interdiction expresse faite aux autorités actuelles à l'alinéa 2 de se fonder sur ces dossiers pour prendre des décisions au détriment des personnes concernées.

Art. 7 Droit de consulter les dossiers

Al. 1

Les expériences faites à ce jour par les personnes placées qui ont souhaité avoir accès à leur dossier confirment l'importance du droit d'accès ancré à l'article 7, qui doit pouvoir être exercé aisément et gratuitement. Il est à déplorer que cet accès ait parfois été rendu difficile voire impossible.

Il convient également d'appuyer la disposition accordant le même droit d'accès aisé et gratuit aux proches des personnes directement concernées après leur décès.

Centre d'écoute indépendant pour les personnes ayant subi un placement administratif

La CFQF soutient la demande des personnes concernées que la Confédération mette en place un centre d'écoute pour les personnes ayant été internées par décision administrative où celles-ci puissent obtenir des conseils. A cet effet, la commission propose d'ajouter l'article suivant dans le projet de loi :

« Il est institué un centre d'écoute indépendant auprès de laquelle les personnes ayant subi un placement par décision administrative peuvent obtenir des conseils gratuits. »

Traduction : Catherine Kugler