



28. Februar 2023

Tätigkeitsbericht

**Beratende Kommission für die
Aufarbeitung der fürsorgerischen
Zwangsmassnahmen und Fremd-
platzierungen vor 1981 (Cocosol)**

2021-2022



Inhaltsverzeichnis

1	Stellung und Organisation der Kommission	3
2	Zusammensetzung der Kommission	4
3	Aufgaben der Kommission	5
4	Arbeitsweise der Kommission.....	5
	4.1 Zirkularverfahren	5
	4.2 Sitzungen	5
5	Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2021	6
	5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	6
	5.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen	6
6	Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2022	7
	6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	7
	6.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen	7
7	Ausblick	8
8	Jahresrechnung 2021/2022 sowie Voranschlag 2023	9
9	Kontaktangaben	9

1 Stellung und Organisation der Kommission

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG)¹ ist am 1. April 2017 in Kraft getreten. Dieses sieht unter anderem vor, dass an Opfer solcher Massnahmen ein Solidaritätsbeitrag in der Höhe von Fr. 25'000.— ausgerichtet werden kann. Entsprechende Gesuche sind beim Fachbereich Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (Fachbereich FSZM) des Bundesamtes für Justiz (BJ) einzureichen. Bis Ende 2022 sind total 10'863 Gesuche eingegangen.²

Die Kommission wird vom Fachbereich FSZM für die Beurteilung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag beigezogen.³ Die diesbezüglichen Entscheide sollen auf diese Weise breiter abgestützt und dabei sollen insbesondere der Sichtweise und den Anliegen der Opfer gebührend Rechnung getragen werden.⁴

Ursprünglich war im Gesetz vorgesehen, dass Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag nur bis am 31. März 2018 eingereicht werden konnten. Entsprechend wurde die beratende Kommission zunächst lediglich als zeitlich befristete Expertengruppe durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) eingesetzt.⁵

Per 1. November 2020 wurde jedoch das AFZFG revidiert und die bisher für die Einreichung von Gesuchen geltende Frist aufgehoben. Die Bearbeitung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag wurde damit zu einer grundsätzlich auf unbestimmte Zeit angelegten Aufgabe. In der Folge wurde deshalb auch die Rechtsform der beratenden Kommission geändert: Ab dem 1. Januar 2021 handelt es sich um eine Verwaltungskommission mit beratender Funktion in der Form einer ausserparlamentarischen Kommission (APK), deren Präsident und Mitglieder vom Bundesrat gewählt werden.⁶ Die Aufgaben der Kommission, ihre Organisation, Zusammensetzung und Arbeitsweise blieben dadurch jedoch unverändert.

Die Kommission ist administrativ dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bzw. dem Bundesamt für Justiz (BJ) zugeordnet. Sie erfüllt ihre Aufgabe unabhängig. Ihre Mitglieder üben ihr Amt persönlich aus.

Das Sekretariat der Kommission wird vom BJ bzw. dessen Fachbereich FSZM geführt. Es unterstützt die Kommission und insbesondere den Präsidenten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehören namentlich die Vorbereitung der Sitzungen, die Protokollführung und die Nachbearbeitung der Sitzungen sowie die Durchführung des Zirkularverfahrens.

¹ SR 211.223.13

² Weitere aktuelle Zahlen und Fakten zu den Gesuchen für den Solidaritätsbeitrag bzw. zum Gesuchsverfahren werden jeweils auf der Homepage des BJ publiziert: <https://www.bj.admin.ch> > Gesellschaft > Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen > Solidaritätsbeitrag (siehe «Dokumente» am Seitenende)

³ Art. 6 Abs. 3 und Art. 18 Abs. 1 AFZFG sowie Art. 1 der Verordnung zum Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG; SR 211.223.131).

⁴ Art. 6 Abs. 3 AFZFG; Botschaft des Bundesrates, BBl 2016 128.

⁵ Art. 57 Abs. 1 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010).

⁶ Art. 57c Abs. 2 RVOG. und Art. 8a Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1).

2 Zusammensetzung der Kommission

Die Kommission besteht aus neun Mitgliedern und setzt sich aus Personen zusammen, die über Spezialkenntnisse und Erfahrungen im Bereich der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981 verfügen.⁷ Sie wird aktuell vom ehemaligen Delegierten des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes (EJPD) für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen geleitet. Drei Mitglieder sind selber Betroffene bzw. Opfer⁸ und in Opferkreisen vernetzt. Die übrigen Expertinnen und Experten deutscher, französischer und rätoromanischer Muttersprache stammen aus Tätigkeitsgebieten, welche einen engen Bezug zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen aufweisen (namentlich kantonale Anlaufstellen, Archive, Kantone und Gemeinden). An den Kommissionssitzungen nimmt zudem – nebst der Kommissionssekretärin – regelmässig auch der Leiter des Fachbereichs FSZM teil.

Präsident

Luzius Mader (ehemaliger stv. Direktor des BJ und ehemaliger Delegierter des EJPD für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981)

Mitglieder

Elsbeth Aeschlimann (ehemalige Leiterin Opferberatungsstelle Zürich)

Urs Allemann-Caflisch (Betroffener)

Laetitia Bernard (Sozialarbeiterin bei der Opferberatungsstelle Fribourg)

Guido Fluri (Betroffener, Urheber der Wiedergutmachungs-Initiative)

Christian Raetz (ehemaliger Leiter des Büros für Verwaltungsmediation im Kanton Waadt)

Theresa Rohr-Steinmann (Betroffene)

Barbara Studer Immenhauser (Staatsarchivarin des Kantons Bern, Präsidentin der Schweizerischen Archivdirektorinnen- und Archivdirektorenkonferenz ADK)

Maria Luisa Zürcher (ehemalige stv. Direktorin des Schweizerischen Gemeindeverbandes)

Kommissionssekretariat

Simone Anrig (stv. Leiterin Fachbereich FSZM, Bundesamt für Justiz)

Stellvertretung: Yves Strub (wiss. Mitarbeiter Fachbereich FSZM, Bundesamt für Justiz)

Ex officio

Reto Brand (Leiter Fachbereich FSZM, Bundesamt für Justiz)

Der Bundesrat hat den Präsidenten und die Mitglieder der Kommission – auf Antrag des EJPD – bis am 31. Dezember 2023 gewählt. Erwähnt sei, dass Elsbeth Aeschlimann ihren vorzeitigen Rücktritt auf Ende Dezember 2022 erklärt hat.

⁷ Art. 57b Bst. a RVOG.

⁸ Art. 5 Abs. 2 AFZFFV.

3 Aufgaben der Kommission

Die Kommission wird vom BJ bzw. dessen Fachbereich FSZM für die Beurteilung der Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag beigezogen. Sie äussert sich insbesondere zu

- Fragen des Vorgehens,
- Grundsatzfragen sowie
- Gesuchen, die besonders heikle Fragen aufwerfen bzw. bei denen aus Sicht des Fachbereichs oder von Kommissionsmitgliedern ein Diskussionsbedarf besteht (namentlich Grenzfälle und Gesuche, die vom BJ zur Abweisung vorgesehen sind, nicht aber Gesuche, auf welche z.B. aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht eingetreten werden kann).

Die Kommission gibt dazu entsprechende Empfehlungen ab.⁹ Der definitive Entscheid über ein Gesuch obliegt dem Fachbereich FSZM.

4 Arbeitsweise der Kommission

4.1 Zirkularverfahren

Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag, bei welchen der Fachbereich FSZM eine Gutheissung vorsieht, werden den Mitgliedern der Kommission in der Regel monatlich im Rahmen eines schriftlich geführten, vertraulichen Zirkularverfahrens unterbreitet. Gleiches gilt für Gesuche, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung vorsieht, weil sie aus Sicht des Fachbereichs FSZM offensichtlich unbegründet sind.¹⁰

Zu diesem Zweck stellt der Fachbereich FSZM allen Mitgliedern der Kommission eine entsprechende Liste zu, aus der insbesondere die Dossier-Nummer, die wichtigsten Personalien der gesuchstellenden Person sowie der vom Fachbereich FSZM vorgesehene Entscheid ersichtlich sind. Innert einer vom Fachbereich FSZM angesetzten Frist können die Mitglieder der Kommission Einsicht in alle Gesuche und deren Akten verlangen bzw. eine Stichprobe vornehmen. Diese Möglichkeit wird insbesondere vom Präsidenten, aber auch von einzelnen Mitgliedern der Kommission regelmässig genutzt. Sind sie mit einem vom Fachbereich FSZM vorgesehenen Entscheid nicht einverstanden oder wünschen sie eine Diskussion einzelner Aspekte, wird das Gesuch der Kommission anlässlich einer nächsten Sitzung zur Diskussion und Formulierung einer Empfehlung unterbreitet (vgl. Ziff. 5.2 und 6.2). Unterbleibt hingegen innert Frist eine Reaktion seitens der Mitglieder der Kommission zu einzelnen oder allen unterbreiteten Gesuchen, gilt dies jeweils als eine zustimmende Empfehlung der Kommission.

4.2 Sitzungen

Die Kommission tagt nach Bedarf. In der Regel werden vier Präsenzsitzungen pro Jahr durchgeführt.

⁹ Art. 6 Abs. 3 AFZFG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 AFZFV.

¹⁰ Vgl. Art. 6b Abs. 2 AFZFV.

Die Kommission diskutiert anlässlich ihrer Sitzungen Vorgehens- und Grundsatzfragen sowie Gesuche, bei denen aus Sicht des Fachbereichs oder von Kommissionsmitgliedern ein Diskussionsbedarf besteht (namentlich Grenzfälle und Gesuche, die vom BJ zur Abweisung vorgesehen sind, nicht aber Gesuche, auf welche z.B. aus verfahrensrechtlichen Gründen nicht eingetreten werden kann). Sie gibt entsprechende Empfehlungen dazu ab.

Im Protokoll werden der Sitzungsverlauf sowie die wichtigsten Ergebnisse aus den Diskussionen festgehalten, aus Datenschutzgründen hingegen keine Details aus der Beratung von einzelnen Fällen. Die Sitzungsprotokolle werden auf der Homepage des BJ veröffentlicht.

5 Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2021

5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2021 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 535 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 524 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In 11 Fällen wurde eine Diskussion der Gesuche in einer Sitzung verlangt.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 12 Fälle unterbreitet, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der betreffenden Gesuche vorsah. Dagegen wurde seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände erhoben.

5.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen

Im Jahr 2021 tagte die Kommission vier Mal (2. März, 11. Mai, 24. August und 23. November 2021). Bedingt durch die Einschränkungen der Kontaktmöglichkeiten infolge der Corona-Pandemie mussten die Sitzungen vom 2. März 2021 und 11. Mai 2021 in Form von Videokonferenzen durchgeführt werden.

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 29 Fälle unterbreitet, in den er eine Abweisung vorsah bzw. aus seiner Sicht eine Diskussion als Grenzfall angezeigt war. Von diesen Fällen wurden schlussendlich – teilweise nach Zusatzabklärungen durch den Fachbereich FSZM und nochmaliger Traktandierung für eine spätere Kommissionssitzung – 21 Gesuche zu Abweisung und 8 Gesuche zur Gutheissung empfohlen.

Ebenfalls diskutiert wurden die 11 Fälle aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 5.1). Alle diese Fälle wurden von der Kommission – teilweise nach Zusatzabklärungen – zur Gutheissung empfohlen.

Einzelne der traktandierten Fälle gaben auch immer wieder Anlass zur Diskussion und Präzisierung in Bezug auf das generelle Vorgehen und die allgemeine Praxis bei der Gesuchsprüfung. Im Jahr 2021 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Umgang mit Gesuchen von adoptierten Kindern;
- Umfang bzw. Notwendigkeit von zusätzlichen Sachverhaltsabklärungen (insbesondere Rückfragen bei der gesuchstellenden Person, Aktensuchen in Archiven);
- Anforderungen, welche an die Glaubwürdigkeit bzw. Glaubhaftmachung des Sachverhalts zu stellen sind;
- Anforderungen an die Schwere der Integritätsverletzung als unmittelbare Folge einer fürsorglichen Zwangsmassnahme und Fremdplatzierung, damit die Opfereigenschaft bejaht werden kann;
- Umfang der Begründung der Opfereigenschaft im Fallblatt durch den Fachbereich FSZM (v.a. bei Gesuchen, die vom Fachbereich FSZM zur Gutheissung vorgesehen sind und der Kommission im Zirkularverfahren unterbreitet werden);

Im Weiteren hat die Kommission von drei Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis genommen, welche den Solidaritätsbeitrag betreffen.¹¹

6 Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2022

6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2022 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 309 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 298 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In 10 Fällen wurde eine Diskussion der Gesuche in einer Sitzung verlangt.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 3 Fälle unterbreitet, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der betreffenden Gesuche vorsah. Dagegen wurde seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände erhoben.

6.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen

Im Jahr 2022 tagte die Kommission ebenfalls vier Mal (3. März, 17. Mai, 22. August und 22. November 2022).

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 54 Fälle unterbreitet, in den er eine Abweisung vorsah bzw. aus seiner Sicht eine Diskussion als Grenzfall angezeigt war. Von diesen Fällen wurden schlussendlich – teilweise nach Zusatzabklärungen durch den Fachbereich FSZM und nochmaliger Traktandierung für eine spätere Kommissionssitzung – 33 Gesuche zu Abweisung und 18 Gesuche zur Gutheissung empfohlen. In zwei Fällen

¹¹ Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-4288/2020 vom 28. Januar 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-6616/2019 vom 23. März 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-4479/2020 vom 4. August 2021 (Beschwerde abgewiesen).

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

wurde auf die Abgabe einer Empfehlung verzichtet. In einem weiteren Fall wurden noch Zusatzabklärungen verlangt; deren Ergebnis und entsprechend die Empfehlung der Kommission sind noch offen.

Ebenfalls diskutiert wurden die 10 Fälle aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 6.1). Von diesen Fällen wurden von der Kommission – teilweise nach Zusatzabklärungen – 1 Gesuch zur Abweisung und 9 Gesuche zur Gutheissung empfohlen.

Einzelne der traktandierten Fälle gaben Anlass zur Diskussion und Präzisierung in Bezug auf das generelle Vorgehen und die allgemeine Praxis bei der Gesuchsprüfung. Im Jahr 2022 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Präzisierung der Praxis in Bezug auf die Prioritäre Behandlung der Gesuche von Personen, die älter als 75 Jahre sind oder die nachweislich schwer krank sind;
- Stellenwert von persönlichen Schilderungen im Vergleich zu Informationen aus Archivakten bei der Feststellung des massgeblichen Sachverhalts;
- Abgrenzung von Misshandlungen und sexuellen Missbräuchen im familiären Umfeld von vergleichbaren Vorkommnissen im Rahmen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen;
- Weitere Präzisierung von Begriffen wie «private Platzierung», «psychische Gewalt», «gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung», «wirtschaftliche Ausbeutung durch übermässige Beanspruchung der Arbeitskraft».

Im Weiteren hat die Kommission von sieben Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis genommen, welche den Solidaritätsbeitrag betreffen.¹²

Anlässlich der Sitzung vom 22. November 2022 verabschiedete die Kommission zudem das Reglement über ihre Organisation und Arbeitsweise. Darin wurden die Grundsätze, welche sich in den letzten Jahren in der Praxis längst bewährt haben, nun auch noch verschriftlicht.

7 Ausblick

Seit Einführung des AFZFG im Jahr 2017 wurden beim Fachbereich FSZM total 10'863 Gesuche eingereicht (davon 1872 Gesuche gestützt auf das revidierte AFZFG, mit welchem die Frist zur Einreichung für Gesuche um einen Solidaritätsbeitrag bekanntlich per 1. November 2020 aufgehoben wurde). In der Zeit davor und nach Inkrafttreten dieser Revision, d.h. ca. ab Juli 2020 bis Mai 2021, ging zunächst eine hohe Anzahl an Gesuchen ein. Anders als vielleicht zu erwarten gewesen wäre, hat seither die Anzahl der monatlich eingehenden Gesuche aber nicht kontinuierlich abgenommen. Seit Juni 2021 kann vielmehr mit weiterhin durch-

¹² Urteile des Bundesverwaltungsgerichts B-4607/2020 vom 30. November 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-4608/2020 vom 30. November 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-4605/2020 vom 30. November 2021 (Beschwerde abgewiesen), B-2676/2021 vom 31. Januar 2022 (Beschwerde abgewiesen), B-6185/2020 vom 30. März 2022 (Beschwerde gutgeheissen), B-2763/2021 vom 26. Juli 2022 (Beschwerde abgewiesen), B-4633/2021 vom 8. September 2022 (Beschwerde abgewiesen).

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

schnittlich knapp 40 Gesuchen pro Monat eine gewisse «Normalisierung» beobachtet werden, wobei gerade die zweite Hälfte des Jahres 2022 mit jeweils über 45 Gesuchen pro Monat wiederum überdurchschnittlich ausfiel.

Die in der letzten Zeit eingegangenen Gesuche sind zudem in der Bearbeitung aufwändiger und komplexer geworden. Die Diskussion von Fällen im Rahmen einer Kommissionssitzung ist deshalb nach wie vor nötig und sinnvoll.

Eine Trendwende im Jahr 2023 ist nicht in Sicht. Es besteht somit mindestens im bisherigen Umfang weiterhin Bedarf für die Arbeit der Kommission.

8 Jahresrechnung 2021/2022 sowie Voranschlag 2023

	Entschädigungen an den Präsidenten und die Mitglieder (Sitzungsgelder, Spesen)
Jahresrechnung 2021 (1.1. bis 31.12.2021)	CHF 9'084.00
Jahresrechnung 2022 (1.1. bis 31.12.2022)	CHF 11'014.60
Voranschlag 2023	CHF 15'000.00

9 Kontaktangaben

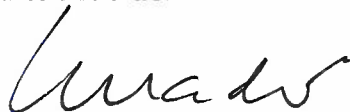
Sekretariat der beratenden Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981:

Simone Anrig, Kommissionssekretärin
Bundesamt für Justiz, Fachbereich FSZM
Bundesrain 20
3003 Bern
Telefon: 058 480 84 17
E-Mail: simone.anrig@bj.admin.ch

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Der vorliegende Tätigkeitsbericht wurde von der Kommission anlässlich ihrer Sitzung vom 28. Februar 2023 verabschiedet.

Der Präsident



Luzius Mader

Die Kommissionssekretärin



Simone Anrig



28 février 2023

Rapport d'activités

Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (Cocosol)

2021-2022



Table des matières

1	Statut et organisation de la commission	3
2	Composition de la commission	4
3	Tâches de la Commission.....	5
4	Méthode de travail de la Commission	5
	4.1 Procédure par voie de circulaire	5
	4.2 Séances	5
5	Activités de la commission durant l'année 2021	6
	5.1 Recommandations par voie de circulaire	6
	5.2 Emission de recommandation et traitement des questions de procédure et de principe.....	6
6	Activités de la commission durant l'année 2022	7
	6.1 Recommandations par voie de circulaire	7
	6.2 Emission de recommandation et traitement des questions de procédure et de principe.....	7
7	Perspectives	8
8	Comptes 2021/2022 , budget 2023	9
9	Contact	9

1 Statut et organisation de la commission

La loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extra-familiaux antérieurs à 1981¹ est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017. Elle prévoit notamment que les victimes de ces mesures peuvent bénéficier d'une contribution de solidarité d'un montant de 25 000 francs. Les demandes doivent être déposées auprès de l'unité Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux (unité MCFA) de l'Office fédéral de la justice (OFJ). Jusqu'à fin 2022, l'unité avait reçu 10'863 demandes².

L'unité MCFA fait appel à la commission consultative pour l'évaluation des demandes de contribution de solidarité³. Ainsi, les décisions reposent sur une base plus solide et le point de vue et les besoins des victimes sont dûment pris en compte⁴.

À l'origine, la loi prévoyait que les demandes de contribution de solidarité ne pourraient être déposées que jusqu'au 31 mars 2018. De ce fait, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a dans un premier temps constitué la commission consultative comme un groupe d'expert avec un mandat limité dans le temps⁵.

Le 1^{er} novembre 2020, la LMCFA a été modifiée et le délai de dépôt des demandes de contribution de solidarité a été levé. Le traitement de celles-ci est dès lors devenu une tâche de durée indéterminée, et la forme juridique de la commission consultative a été modifiée : depuis le 1^{er} janvier 2021, il s'agit d'une commission administrative avec une fonction consultative qui revêt la forme d'une commission extraparlamentaire, dont le président et les membres sont nommés par le Conseil fédéral⁶. Ses tâches, son organisation, sa composition et ses méthodes de travail restent toutefois inchangées.

La commission est rattachée administrativement au DFJP, et plus précisément à l'OFJ. Elle accomplit ses tâches de manière indépendante et ses membres exercent leur fonction à titre personnel.

Son secrétariat est assuré par l'unité MCFA de l'OFJ. Elle soutient la commission, en particulier son président, dans l'accomplissement de ses tâches. Il s'agit notamment de la préparation des séances, la rédaction des procès-verbaux, le traitement des résultats des séances et l'envoi des documents par voie de circulaire.

¹ RS 211.223.13

² D'autres faits et chiffres relatifs aux demandes de contribution de solidarité et à la procédure de demande sont publiés sur la page web de l'OFJ: <https://www.bj.admin.ch> > Société > Victimes de mesures de coercition > Contribution de solidarité (voir la section «Documents» en bas de la page)

³ Art. 6, al. 3 et art. 18, al. 1, LMCFA et art. 1 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).

⁴ Art. 6, al. 3, LMCFA et message du Conseil fédéral, FF 2016, 112.

⁵ Art. 57, al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010).

⁶ Art. 57 c, al. 2, LOGA et art. 8a, al. 2 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA; RS 172.010.1).

2 Composition de la commission

La commission est composée de neuf membres qui disposent de connaissances spécifiques et d'expérience dans le domaine des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux en Suisse antérieurs à 1981⁷. Actuellement, elle est présidée par l'ancien délégué du DFJP aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance. Trois membres sont eux-mêmes des personnes concernées ou des victimes⁸ et sont en réseau avec d'autres victimes. Les autres experts, de langue maternelle allemande, française et romanche sont actifs dans des domaines étroitement liés aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux (points de contact cantonaux, archives, administrations cantonales et communales). Outre les membres de la commission et sa secrétaire, le chef de l'unité MCFA participe régulièrement aux séances.

Président

Luzius Mader (ancien directeur suppléant de l'OFJ et ancien délégué du DFJP aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux antérieurs à 1981)

Membres

Elsbeth Aeschlimann (ancienne cheffe du point de contact cantonal de Zurich)

Urs Allemann-Cafilisch (personne concernée)

Laetitia Bernard (travailleuse sociale au centre de consultation LAVI du canton de Fribourg)

Guido Fluri (personne concernée, auteur de l'initiative sur la réparation)

Christian Raetz (ancien chef du Bureau cantonal de médiation du canton de Vaud)

Theresia Rohr-Steinmann (personne concernée)

Barbara Studer Immenhauser (archiviste du canton de Berne et présidente de la Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses [CDA])

Maria Luisa Zürcher (ancienne directrice suppléante de l'Association des communes suisses)

Secrétariat de la commission

Simone Anrig (cheffe suppléante de l'unité MCFA, OFJ)

Suppléant : Yves Strub (collaborateur scientifique de l'unité MCFA, OFJ)

Ex officio

Reto Brand (chef de l'unité MCFA, OFJ)

Le président et les membres ont été nommés par le Conseil fédéral, sur proposition du DFJP, pour un mandat jusqu'au 31.12.2023. Il convient de préciser qu'Elsbeth Aeschlimann s'est retirée de la commission à la fin du mois de décembre 2022.

⁷ Art. 57b, let. a, LOGA.

⁸ Art. 5, al. 2, OMFCFA

3 Tâches de la Commission

L'unité MCFA de l'OFJ fait appel à la commission consultative pour l'évaluation des demandes de contribution de solidarité. Elle émet un avis sur :

- les questions de procédure,
- les questions de principe, et
- les demandes qui soulèvent des questions particulièrement délicates ou qui nécessitent de faire l'objet d'une discussion du point de vue de l'unité ou des membres de la commission (notamment les cas limites et les demandes que l'OFJ prévoit de rejeter, mais pas les demandes sur lesquelles il n'est pas possible d'entrer en matière, par exemple pour des raisons de procédure).

La commission émet des recommandations⁹. La décision définitive appartient toutefois à l'unité MCFA.

4 Méthode de travail de la Commission

4.1 Procédure par voie de circulaire

Les demandes de contribution de solidarité que l'unité MCFA prévoit d'accepter sont en général soumises chaque mois aux membres de la commission par écrit, dans le cadre d'une procédure par voie de circulaire confidentielle. Il en va de même pour les demandes que l'unité MCFA prévoit de rejeter parce qu'elles lui semblent manifestement infondées¹⁰.

L'unité MCFA envoie à tous les membres de la commission une liste sur laquelle sont notamment mis en évidence le numéro de dossier, les principales informations personnelles du demandeur ainsi que la décision que l'unité prévoit de rendre. Les membres de la commission peuvent demander de consulter toutes les demandes et les dossiers ou procéder à un échantillonnage dans un délai fixé par l'unité MCFA. Le président et certains membres de la commission y ont régulièrement recours. S'ils ne sont pas d'accord avec la proposition de décision de l'unité MCFA ou s'ils souhaitent discuter plus en détail de certains aspects d'une demande, celle-ci est abordée lors de la séance suivante et la commission émet une recommandation (voir ch. 5.2 et 6.2). En revanche, si les membres de la commission ne réagissent pas aux demandes qui leur ont été soumises dans le délai imparti, ou à une demande en particulier, on part du principe que la commission approuve la proposition de l'unité.

4.2 Séances

La commission se réunit en fonction des besoins. En général, le rythme est de quatre séances en présentiel par année.

Pendant les séances, la commission discute de questions de procédures et de principe ainsi que des demandes qui soulèvent des questions particulièrement délicates ou qui nécessitent

⁹ Art. 6, al. 3, LMCFA en rel. avec l'art. 5, al. 3, OMCFA.

¹⁰ Voir art. 6b, al. 2, OMCFA.

de faire l'objet d'une discussion du point de vue de l'unité ou des membres de la commission (notamment les cas limites et les demandes que l'OFJ prévoit de rejeter, mais pas les demandes sur lesquelles il n'est pas possible d'entrer en matière, par exemple pour des raisons de procédure). Elle émet des recommandations.

Le procès-verbal décrit le déroulement de la séance ainsi que les résultats principaux des discussions, mais il ne contient aucun détail concernant les délibérations au sujet de cas particuliers pour des motifs de protection des données. Les procès-verbaux sont publiés sur le site de l'OFJ.

5 Activités de la commission durant l'année 2021

5.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2021, l'unité MCFA a soumis 535 cas qu'elle prévoyait d'approuver à la commission. Pour 524 d'entre eux, les membres de la commission n'ont rien objecté à l'approbation. Elle a demandé que 11 cas fassent l'objet d'une discussion lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis par voie de circulaire 12 cas qu'elle prévoyait de rejeter, la demande n'étant manifestement pas motivée. Les membres de la commission n'ont formulé aucune objection.

5.2 Émission de recommandations et traitement des questions de procédure et de principe

La commission s'est réunie à quatre reprises en 2021 (les 2 mars, 11 mai, 24 août et 23 novembre). En raison des restrictions de contact causées par la pandémie de coronavirus, les séances du 2 mars et du 11 mai 2021 se sont déroulées sous forme de vidéoconférence.

L'unité MCFA a soumis à la commission 29 cas qu'elle prévoyait de rejeter ou pour lesquels il était selon elle nécessaire de mener une discussion (cas limites). En définitive, la commission a recommandé de rejeter 21 demandes et d'en approuver 8, parfois après que des clarifications supplémentaires lui ont été fournies par l'unité MCFA et que la discussion de ces demandes a été remise à l'ordre du jour d'une autre séance.

Les 11 cas de la procédure de circulaire ont également fait l'objet de discussions (voir ch. 5.1). La recommandation de la commission était de les approuver, parfois après avoir obtenu des clarifications supplémentaires.

Certains des cas inscrits à l'ordre du jour ont également donné lieu à des discussions récurrentes et été l'occasion de préciser la procédure et la pratique générales. En 2021, il s'agissait notamment des points suivants :

- traitement des demandes d'enfants adoptés;
- portée et nécessité de la clarification des faits (en particulier questions à la personne ayant déposé la demande, recherche de dossiers d'archives);
- exigences en termes de crédibilité et de vraisemblance des faits;
- gravité de l'atteinte à l'intégrité comme conséquence directe d'une mesure de coercition à des fins d'assistance et d'un placement extrafamilial nécessaire afin que le statut de victime puisse être reconnu;
- importance de la démonstration du statut de victime par l'unité MCFA dans le descriptif du cas (principalement pour les demandes que l'unité soumet à la commission par voie de circulaire et qu'elle prévoit d'approuver).

Par ailleurs, la commission a pris connaissance de trois arrêts du Tribunal administratif fédéral concernant les contributions de solidarité¹¹.

6 Activités de la commission durant l'année 2022

6.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2022, l'unité MCFA a soumis 309 cas qu'elle prévoyait d'approuver à la commission. Pour 298 d'entre eux, les membres de la commission n'ont rien objecté à l'approbation. Elle a demandé que 10 cas fassent l'objet d'une discussion lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis par voie de circulaire 3 cas qu'elle prévoyait de rejeter, la demande n'étant manifestement pas motivée. Les membres de la commission n'ont formulé aucune objection.

6.2 Émission de recommandations et traitement des questions de procédure et de principe

La commission s'est également réunie à quatre reprises en 2022 (les 3 mars, 17 mai, 22 août et 22 novembre).

L'unité MCFA a soumis à la commission 54 cas qu'elle prévoyait de rejeter ou pour lesquels il était selon elle nécessaire de mener une discussion (cas limites). En définitive, la commission a recommandé de rejeter 33 demandes et d'en approuver 18, parfois après que des clarifications supplémentaires lui ont été fournies par l'unité MFCFA et que la discussion de ces demandes a été remise à l'ordre du jour d'une autre séance. Dans deux cas, elle n'a pas émis de recommandation, et dans un autre, elle a demandé des clarifications supplémentaires qui n'ont pas encore abouti et sa recommandation est encore en suspens.

Elle a également discuté des 10 cas issus de la procédure par voie de circulaire (voir ch. 6.1). Après avoir demandé des clarifications supplémentaires dans certains cas, elle a recommandé de refuser une demande et d'en approuver 9.

¹¹ Arrêts du Tribunal administratif fédéral B-4288/2020 du 28 janvier 2021(recours rejeté), B-6616/2019 du 23 mars 2021(recours rejeté), B-4479/2020 du 4 août 2021 (recours rejeté).

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Certains des cas inscrits à l'ordre du jour ont encore une fois donné lieu à des discussions récurrentes et été l'occasion de préciser la procédure et la pratique générales. Il s'agissait notamment des points suivants en 2022 :

- précision quant à la pratique à suivre pour le traitement prioritaire des personnes de plus de 75 ans ou qui sont manifestement gravement malades;
- importance des récits personnels par rapport aux informations tirées des dossiers d'archives lors de l'établissement des faits ;
- distinction entre les mauvais traitements et les abus sexuels subis dans le cadre familial et les incidents comparables survenus dans le cadre de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux ;
- précisions des notions de «placements privés», «violence psychique», «entraves ciblées au développement et à l'épanouissement personnel», «exploitation économique par la mise à contribution excessive de la force de travail».

Par ailleurs, la commission a pris connaissance de sept arrêts du Tribunal administratif fédéral concernant la contribution de solidarité¹².

Lors de la séance du 22 novembre 2022, la commission a par ailleurs accepté le règlement relatif à son organisation et ses méthodes de travail. Il rassemble par écrit les principes qui ont fait leurs preuves au cours des dernières années.

7 Perspectives

Depuis l'entrée en vigueur de la LMCFA en 2017, l'unité MCFA a reçu 10'863 demandes de contribution de solidarité (dont 1872 soumises après la révision de la loi, dans laquelle le délai de dépôt des demandes, initialement fixé au 1er novembre 2020, a été supprimé). Un grand nombre de demandes ont été transmises pendant les périodes précédant et suivant l'entrée en vigueur de cette révision, c'est-à-dire à partir de juillet 2020 jusqu'en mai 2021 environ. Contrairement à ce que l'on aurait peut-être pu attendre, le nombre de demandes reçues chaque mois n'a pas sensiblement diminué. Depuis juin 2021, on observe plutôt une « normalisation », avec une moyenne de près de 40 demandes par mois ; le second semestre 2022 était à nouveau supérieur à la moyenne avec plus de 45 demandes par mois.

En outre, les nouvelles demandes reçues sont plus complexes à traiter. Il reste nécessaire de discuter de ces cas dans le cadre des séances de la commission.

Rien n'indique que la tendance va s'inverser en 2023. Le travail de la commission reste donc utile, au moins dans la même mesure qu'auparavant.

¹² Arrêts du Tribunal administratif fédéral B-4607/2020 du 30 novembre 2021 (recours rejeté), B-4608/2020 du 30 novembre 2021 (recours rejeté), B-4605/2020 du 30 novembre 2021 (recours rejeté), B-2676/2021 du 31 janvier 2022 (recours rejeté), B-6185/2020 du 30 mars 2022 (recours admis), B-2763/2021 du 26 juillet 2022 (recours rejeté), B-4633/2021 du 8 septembre 2022 (recours rejeté).

8 Comptes 2021/2022, budget 2023

	Indemnisations du président et des membres (jetons de présence, frais)
2021 (1.1. au 31.12.2021)	9 084,00 CHF
2022 (1.1. au 31.12.2022)	11 014,60 CHF
Budget 2023	15 000,00 CHF

9 Contact

Secrétariat de la Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 :

Simone Anrig, Secrétaire de la commission
Office fédéral de la justice, unité MCFA
Bundesrain 20
3003 Berne
Téléphone : 058 480 84 17
Courriel : simone.anrig@bj.admin.ch

Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022

Le présent rapport a été approuvé lors de la séance de la commission du 28 février 2023.

Le président

(signature)
Luzius Mader

La secrétaire de la commission

(signature)
Simone Anrig