



12. Februar 2025

---

# Tätigkeitsbericht

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

**2023-2024**

---



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Stellung und Organisation der Kommission .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Zusammensetzung der Kommission .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Aufgaben der Kommission .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Arbeitsweise der Kommission.....</b>	<b>5</b>
	4.1 Zirkularverfahren .....	5
	4.2 Sitzungen .....	6
<b>5</b>	<b>Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2023 .....</b>	<b>6</b>
	5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	6
	5.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen .....	7
<b>6</b>	<b>Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2024 .....</b>	<b>7</b>
	6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren.....	7
	6.2 Abgabe von Empfehlungen sowie Diskussion von Vorgehens- und Grundsatzfragen im Rahmen von Sitzungen .....	8
<b>7</b>	<b>Ausblick .....</b>	<b>9</b>
<b>8</b>	<b>Jahresrechnung 2023/2024 sowie Voranschlag 2025 .....</b>	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Kontaktangaben .....</b>	<b>10</b>

## 1 Stellung und Organisation der Kommission

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG)<sup>1</sup> 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 2024 sind total 11'619 Gesuche eingegangen.<sup>2</sup>

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

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.<sup>5</sup>

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.<sup>6</sup> 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 das Präsidium bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Dazu gehören namentlich die Vorbereitung der Sitzungen, die Protokollführung und die Nachbearbeitung der Sitzungen sowie die Durchführung des Zirkularverfahrens.

---

<sup>1</sup> SR 211.223.13

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> 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 (AFZFV; SR 211.223.131).

<sup>4</sup> Art. 6 Abs. 3 AFZFG; Botschaft des Bundesrates, BBl 2016 128.

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

<sup>6</sup> Art. 57c Abs. 2 RVOG und Art. 8a Abs. 2 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV; SR 172.010.1); Vgl. auch [Einsetzungsverfügung des Bundesrates vom 18. November 2020](#).

## 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.<sup>7</sup> Drei Mitglieder sind selber Betroffene bzw. Opfer<sup>8</sup> und in Opferkreisen vernetzt. Die übrigen Expertinnen und Experten deutscher, französischer, italienischer 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.

Sowohl der bisherige Präsident als auch weitere Mitglieder haben auf Ende 2023 (Ende der laufenden Amtsperiode) ihren Rücktritt erklärt. Der Bundesrat hat am 22. November 2023 die Gesamterneuerungswahlen der ausserparlamentarischen Gremien für die Amtsperiode 2024-2027 vorgenommen. Entsprechend hat er – auf Antrag des EJPD – das Präsidium der Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 neu bestellt, drei bisherige Mitglieder wiedergewählt und fünf neue Mitglieder ernannt.<sup>9</sup>

### Präsidium

#### **Bis Ende 2023:**

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

#### **Ab 2024:**

Barbara Studer Immenhauser (Staatsarchivarin des Kantons Bern und bis Ende Dezember 2024 Präsidentin der schweizerischen Archivdirektorenkonferenz / vorher bereits Mitglied der Kommission)

### Mitglieder

#### **Bis Ende 2023:**

Urs Allemann-Caffisch (Betroffener)

Laetitia Bernard (Sozialarbeiterin bei der Opferberatungsstelle Fribourg)

Guido Fluri (Betroffener, Urheber der Wiedergutmachungs-Initiative)

Barbara Studer Immenhauser (Staatsarchivarin des Kantons Bern; ab 2024 neu Präsidentin der Beratenden Kommission)

#### **Wiedergewählte Mitglieder:**

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

Theresa Rohr-Steinmann (Betroffene)

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

<sup>7</sup> Art. 57b Bst. a RVOG.

<sup>8</sup> Art. 5 Abs. 2 AFZfV.

<sup>9</sup> Die Angaben zu den Kommissionsmitgliedern wird jeweils auch publiziert unter [www.bundesrat.ch](http://www.bundesrat.ch) > Dokumentation > Ausserparlamentarische Kommissionen > nach Departement > Eidg. Justiz- und Polizeidepartement > Beratende Kommission für die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981.

**Neu ab 2024:**

Claude Béguelin (Dr. med., Psychiater/Kinderpsychiater)

Thomas Gall (Stv. Geschäftsleiter der Opferhilfe beider Basel)

Heinz Kräuchi (Betroffener)

Marcel Setz (Betroffener)

Jasmin Stern (Beraterin bei der Opferhilfeberatungsstelle des Kantons Tessin)

**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)

### **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.<sup>10</sup> 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,

---

<sup>10</sup> Art. 6 Abs. 3 AFZFG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 3 AFZFV.

bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung vorsieht, weil sie aus Sicht des Fachbereiches FSZM offensichtlich unbegründet sind.<sup>11</sup>

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. 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.

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 zuhanden des Fachbereichs FSZM 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 2023

### 5.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2023 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 366 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 348 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In 18 Fällen wurde eine Diskussion der Gesuche in einer Sitzung verlangt.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 6 Fälle unterbreitet, bei denen der Fachbereich FSZM eine Abweisung wegen offensichtlicher Unbegründetheit der betreffenden Gesuche vorsah. Dagegen wurde seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände erhoben.

---

<sup>11</sup> Vgl. Art. 6b Abs. 2 AFZfV.

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

Im Jahr 2023 tagte die Kommission vier Mal (28. Februar, 23. Mai, 13. September und 21. November 2023).

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 73 Fälle unterbreitet, in denen 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 – 52 Gesuche zur Abweisung und 19 Gesuche zur Gutheissung empfohlen. Bei 2 Fällen wurde auf die Abgabe einer Empfehlung verzichtet und der Entscheid dem Fachbereich FSZM überlassen.

Ebenfalls diskutiert wurden die 18 Fälle aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 5.1). 16 Fälle wurden von der Kommission – teilweise nach Zusatzabklärungen – zur Gutheissung und 2 Fälle zur Abweisung 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 2023 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Begriff «Unmittelbarkeit» der Beeinträchtigung / Kausalitätsfragen: Rolle der Behörden versus Verantwortung der Eltern vor und während einer Fremdplatzierung;
- Zeitlicher Geltungsbereich: Bedeutung von Art. 1 Abs. 2 AFZFG;
- Umgang mit Gesuchen von sog. Saisonier-Kindern;
- Umgang mit Gesuchen von Jenischen, die als Kinder nicht fremdplatziert wurden.

Im Weiteren hat die Kommission von einem Urteil des Bundesgerichts Kenntnis genommen, welches den Solidaritätsbeitrag betraf.<sup>12</sup>

## 6 Tätigkeiten der Kommission im Jahr 2024

### 6.1 Empfehlungen im Zirkularverfahren

Im Jahr 2024 unterbreitete der Fachbereich FSZM der Kommission 331 Fälle, bei denen er eine Gutheissung vorsah. In 330 dieser Fälle gab es seitens der Kommissionsmitglieder keine Einwände gegen eine Gutheissung. In einem Fall wurde eine Diskussion des Gesuchs in einer Sitzung verlangt.

---

<sup>12</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_393/2022 vom 5. Mai 2023 (= BGE 149 II 281): Die Beschwerde des Bundesamtes für Justiz gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. März 2022 wurde abgewiesen und die Sache zur neuen Beurteilung ans Bundesamt für Justiz zurückgewiesen. Unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Erwägung hiess das Bundesamt für Justiz daraufhin das Gesuch gut und sprach dem Gesuchsteller den Solidaritätsbeitrag zu.

Im Weiteren wurden der Kommission im Zirkularverfahren insgesamt 6 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 2024 tagte die Kommission drei Mal (28. Februar, 29. Mai und 20. November 2024).

Der Kommission wurden vom Fachbereich FSZM insgesamt 39 Fälle unterbreitet, in denen 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 – 24 Gesuche zu Abweisung und 14 Gesuche zur Gutheissung empfohlen. In einem Fall erfolgte keine klare Empfehlung und der Entscheid wurde dem Fachbereich FSZM überlassen.

Ebenfalls diskutiert wurden der eine Fall aus dem Zirkularverfahren (vgl. Ziff. 6.1). Dieser wurde 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 2024 betraf dies insbesondere folgende Punkte:

- Intensität und Art der Arbeit, die es braucht, damit eine wirtschaftliche Ausbeutung der Arbeitskraft angenommen werden kann (auch unter Berücksichtigung des zeitlichen Kontextes);
- Unmittelbarkeit der Beeinträchtigung: Aufgrund von psychischen Symptomen könne nicht automatisch auf eine Integritätsverletzung während der vorangegangenen Fremdplatzierung geschlossen werden;
- Praxis und Rechtslage bei (Zwangs-)Adoptionen innerhalb der Schweiz und aus dem Ausland;
- Praxis bei (privaten) Platzierungen in Mädchenheimen zwecks Arbeit in einer Fabrik.

Im Weiteren hat die Kommission von einem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Kenntnis genommen, welches den Solidaritätsbeitrag betraf.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Urteil des Bundesverwaltungsgerichts B-4275/2023 vom 23. Mai 2024: Die Beschwerde der Gesuchstellerin/Beschwerdeführerin wurde abgewiesen.



## 7 Ausblick

Seit Einführung des AFZFG im Jahr 2017 wurden beim Fachbereich FSZM total 11'619 Gesuche eingereicht (davon 2'628 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 vor und nach Inkrafttreten dieser Revision war bis Ende 2021 zunächst eine hohe Anzahl an Gesuchen zu verzeichnen (total 1'386 Gesuche im betreffenden Zeitraum). Anders als vielleicht zu erwarten gewesen wäre, hat aber seither die Anzahl der eingehenden Gesuche nicht kontinuierlich abgenommen, sondern ist gerade im vergangenen Jahr wieder gestiegen (2022: 493 Gesuche / 2023: 352 Gesuche / 2024: 397 Gesuche). Dies lässt sich vermutlich damit erklären, dass die Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen nach wie vor regelmässig in der Öffentlichkeit präsent ist (z.B. durch Medienberichte, Ausstellungen, Gedenkanlässe von Kantonen, usw.) und auf diese Weise viele weitere Betroffene erreicht werden können. Dabei lässt sich beobachten, dass sich die Altersstruktur der Gesuchstellenden verändert hat. Während sich ursprünglich vor allem die älteren Personen als Betroffene/Opfer angesprochen fühlten (rund 80% der Gesuchstellenden hatten Jahrgang 1959 und älter), so gingen seit der Fristaufhebung deutlich mehr Gesuche von Personen ab Jahrgang 1960 ein. Deren Anteil an den Gesuchstellenden hat sich inzwischen verdoppelt und beträgt nun rund 40%.

Wie bereits im Tätigkeitsbericht für die Jahre 2021-2022 festgestellt, bestätigte sich auch in der aktuellen Berichtsperiode der Trend, dass die zu beurteilenden Gesuche aufwändiger und komplexer geworden sind. Die Diskussion von Fällen im Rahmen einer Kommissionssitzung ist deshalb nach wie vor nötig und sinnvoll.

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

## 8 Jahresrechnung 2023/2024 sowie Voranschlag 2025

	<b>Entschädigungen an die Mitglieder</b> (Sitzungsgelder, Spesen)
<b>Jahresrechnung 2023</b> (1.1. bis 31.12.2023)	CHF 11'528.65
<b>Jahresrechnung 2024</b> (1.1. bis 31.12.2024)	CHF 7'322.05
<b>Voranschlag 2025</b>	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](mailto:simone.anrig@bj.admin.ch)

Der vorliegende Tätigkeitsbericht wurde von der Kommission anlässlich ihrer Sitzung vom 12. Februar 2025 verabschiedet.

**Die Präsidentin**



Barbara Studer Immenhauser

**Die Kommissionssekretärin**



Simone Anrig



12 février 2025

---

# Rapport d'activité

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

# 2023-2024



## Table des matières

<b>1</b>	<b>Statut et organisation de la commission .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Composition de la commission .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Tâches de la Commission .....</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Méthode de travail de la Commission .....</b>	<b>5</b>
	4.1 Procédure par voie de circulaire .....	5
	4.2 Séances .....	6
<b>5</b>	<b>Activités de la commission durant l'année 2023.....</b>	<b>6</b>
	5.1 Recommandations par voie de circulaire .....	6
	5.2 Recommandations émises lors des séances et traitement de questions de procédure et de principe .....	6
<b>6</b>	<b>Activités de la commission durant l'année 2024.....</b>	<b>7</b>
	6.1 Recommandations par voie de circulaire .....	7
	6.2 Recommandations émises lors des séances et traitement des questions de procédure et de principe .....	7
<b>7</b>	<b>Perspectives .....</b>	<b>8</b>
<b>8</b>	<b>Comptes 2023/2024, budget 2025 .....</b>	<b>9</b>
<b>9</b>	<b>Contact .....</b>	<b>9</b>

## 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 1981<sup>1</sup> est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 2024, l'unité avait reçu 11 619 demandes<sup>2</sup>.

L'unité MCFA fait appel à la commission consultative pour l'évaluation des demandes de contribution de solidarité<sup>3</sup>. Ainsi, les décisions reposent sur une base plus solide et le point de vue et les besoins des victimes sont dûment pris en compte<sup>4</sup>.

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'experts avec un mandat limité dans le temps<sup>5</sup>.

Le 1<sup>er</sup> novembre 2020, la LMCFA a été modifiée et le délai de dépôt des demandes de contribution de solidarité a été supprimé. Le traitement de celles-ci est dès lors devenu une tâche générale, non limitée dans le temps, et la forme juridique de la commission consultative a été modifiée : depuis le 1<sup>er</sup> 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 fédéral<sup>6</sup>. 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.

Le secrétariat, qui est assuré par l'unité MCFA de l'OFJ, soutient la commission, en particulier la présidence, dans l'accomplissement de ses tâches. Il prépare les séances, rédige les procès-verbaux, assure le suivi des séances et s'occupe de l'envoi des documents par voie de circulaire.

---

<sup>1</sup> RS 211.223.13

<sup>2</sup> 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)

<sup>3</sup> Art. 6, al. 3, et 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).

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

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

<sup>6</sup> Art. 57c, 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) ; voir aussi la [décision d'institution](#) rendue par le Conseil fédéral du 18 novembre 2020 (en allemand).

## 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 1981<sup>7</sup>. Trois membres sont eux-mêmes des personnes concernées ou des victimes<sup>8</sup> et sont en réseau avec d'autres victimes. Les autres experts, de langue maternelle allemande, française, italienne ou 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.

Le président et d'autres membres ont démissionné pour fin 2023 (fin de la période de fonction). Le 22 novembre 2023, le Conseil fédéral a procédé au renouvellement intégral des commissions extraparlimentaires pour la nouvelle période de fonction 2024-2027. Sur proposition du DFJP, il a désigné la présidente de la commission consultative, confirmé trois membres sortants et nommé cinq nouveaux membres<sup>9</sup>.

### Présidence

#### ***Jusqu'à fin 2023 :***

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)

#### ***À partir de 2024 :***

Barbara Studer Immenhauser (archiviste cantonale du canton de Berne et, jusqu'à fin décembre 2024, présidente de la Conférence des directrices et directeurs d'archives suisses / déjà membre de la commission)

### Membres

#### ***Jusqu'à fin 2023 :***

Urs Allemann-Caflisch (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)

Barbara Studer Immenhauser (archiviste du canton de Berne ; à partir de 2024 présidente de la commission)

#### ***Membres réélus :***

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

Theresia Rohr-Steinmann (personne concernée)

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

#### ***Nouveaux membres à partir de 2024 :***

<sup>7</sup> Art. 57b, let. a, LOGA

<sup>8</sup> Art. 5, al. 2, OMFCFA

<sup>9</sup> Les noms des membres de la commission sont publiés sur le site [www.conseilfederal.ch](http://www.conseilfederal.ch) > Documentation > Commissions extraparlimentaires > Par département > Département fédéral de justice et police > Commission consultative sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Claude Béguelin (médecin, psychiatre/pédopsychiatre)  
Thomas Gall (secrétaire adjoint de l'association d'aide aux victimes des deux Bâle)  
Heinz Kräuchi (personne concernée)  
Marcel Setz (personne concernée)  
Jasmin Stern (conseillère auprès du centre d'aide aux victimes du Tessin)

#### **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)

### **3 Tâches de la Commission**

La commission est consultée par l'OFJ, plus précisément par l'unité MCFA, pour évaluer les 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 recommandations<sup>10</sup>. 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 infondées<sup>11</sup>.

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. Au cours du délai fixé par l'unité

<sup>10</sup> Art. 6, al. 3, LMCFA en rel. avec l'art. 5, al. 3, OMCFA.

<sup>11</sup> Voir l'art. 6b, al. 2, OMCFA.

MCFA, les membres de la commission peuvent demander de consulter toutes les demandes et les documents afférents ou procéder à un échantillonnage. 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 les ch. 5.2 et 6.2). En revanche, si les membres de la commission ne réagissent pas dans le délai imparti aux demandes qui leur ont été soumises ou à une demande en particulier, l'unité part du principe que la commission approuve sa proposition.

### 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 procédure et de principe ainsi que des 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). Elle émet des recommandations à l'intention de l'unité MCFA.

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, ce 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 2023

### 5.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2023, l'unité MCFA a soumis à la commission 366 cas qu'elle prévoyait d'approuver. Pour 348 d'entre eux, les membres de la commission n'ont pas émis d'objection. S'agissant des 18 restants, ils ont demandé qu'ils soient discutés lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis par voie de circulaire 6 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 Recommandations émises lors des séances et traitement de questions de procédure et de principe

La commission s'est réunie à quatre reprises en 2023 (les 28 février, 23 mai, 13 septembre et 21 novembre 2023).

L'unité MCFA a soumis à la commission 73 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 52 demandes et d'en approuver 19, 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. Dans 2 cas, la commission a



renoncé à formuler une recommandation et a laissé à l'unité le soin de prendre la décision.

Les 18 cas de la procédure de circulaire (voir le ch. 5.1) ont également fait l'objet de discussions. La commission a recommandé d'approuver 16 cas et d'en rejeter 2, parfois après avoir demandé 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 2023, il s'agissait notamment des points suivants :

- champ d'application temporel : portée de l'art. 1, al. 2, LMCFA ;
- traitement de demandes émanant d'enfants de saisonniers ;
- traitement de demandes émanant de personnes d'origine yéniche ayant fait l'objet de placements extrafamiliaux quand elles étaient enfant.

Par ailleurs, la commission a pris connaissance d'un arrêt du Tribunal fédéral concernant la contribution de solidarité<sup>12</sup>.

## 6 Activités de la commission durant l'année 2024

### 6.1 Recommandations par voie de circulaire

En 2024, l'unité MCFA a soumis à la commission 331 cas qu'elle prévoyait d'approuver. Pour 330 d'entre eux, les membres de la commission n'ont pas émis d'objection. Ils ont demandé qu'un cas fasse l'objet d'une discussion lors d'une séance.

Par ailleurs, l'unité MCFA a soumis à la commission par voie de circulaire 6 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 Recommandations émises lors des séances et traitement des questions de procédure et de principe

La commission s'est réunie à trois reprises en 2024 (les 28 février, 29 mai et 20 novembre 2024).

L'unité MCFA a soumis à la commission 39 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 24 demandes et d'en approuver 14, parfois après que des informations 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. Dans un cas, elle n'a pas émis de recommandation claire et a laissé à l'unité MCFA le soin de prendre la décision.

---

<sup>12</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 2C\_393/2022 du 5 mai 2023 (= ATF 149 II 281) : le recours de l'Office fédéral de la justice (OFJ) contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 30 mars 2022 a été rejeté et l'affaire a été renvoyée à l'OFJ pour nouvelle décision. Tenant compte des considérants du Tribunal fédéral, l'OFJ a admis la demande et octroyé une contribution de solidarité au demandeur.

Elle a également discuté un cas issu de la procédure par voie de circulaire (voir le ch. 6.1), en recommandant de l'approuver.

Certains des cas inscrits à l'ordre du jour ont 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 :

- intensité du travail et type de tâches qui font supposer qu'il s'agit d'exploitation économique (compte tenu également du contexte historique) ;
- caractère direct de l'atteinte : l'existence de symptômes psychiques ne permet pas de conclure automatiquement qu'il y a eu une atteinte à l'intégrité pendant un placement extrafamilial ;
- pratique et situation juridique en cas d'adoptions (forcées) d'enfants suisses ou étrangers;
- pratique en cas de placement (privé) dans des foyers pour jeunes filles en vue de travailler dans une fabrique.

Par ailleurs, la commission a pris connaissance d'un arrêt du Tribunal administratif fédéral concernant la contribution de solidarité<sup>13</sup>.

## 7 Perspectives

Depuis l'entrée en vigueur de la LMCFA en 2017, l'unité MCFA a reçu 11 619 demandes de contribution de solidarité (dont 2628 déposées après la révision qui a abouti à la suppression du délai de dépôt des demandes, fixé initialement au 1<sup>er</sup> novembre 2020). De nombreuses demandes ont été déposées pendant les mois précédant ou suivant l'entrée en vigueur de la révision, jusqu'à fin 2021 (soit 1386 demandes). Contrairement à ce que l'on aurait peut-être pu supposer, le nombre de demandes reçues n'a pas continuellement diminué par la suite, mais a à nouveau augmenté en 2024 (2022 : 493 demandes / 2023 : 352 demandes / 2024 : 397 demandes). Ces chiffres élevés s'expliquent probablement par le fait que le thème des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux reste présent dans l'actualité (articles dans la presse, expositions, cérémonies commémoratives dans les cantons, etc.), ce qui permet d'atteindre de nouvelles personnes concernées. On observe également que l'âge des demandeurs a changé : si c'était d'abord surtout des personnes âgées qui se sentaient concernées (près de 80 % des demandeurs étaient nés en 1959 ou avant), les demandes présentées depuis la suppression du délai de dépôt émanent de plus en plus de personnes nées en 1960 ou après. La proportion de demandes de ces personnes a doublé et représente actuellement près de 40 % du nombre total.

On avait déjà constaté dans le rapport d'activité 2021-2022 que les demandes déposées devenaient de plus en plus complexes à traiter, et cette tendance s'est confirmée. Il est donc toujours nécessaire de discuter de ces cas dans le cadre des séances de la commission.

---

<sup>13</sup> Arrêt du Tribunal administratif fédéral B-4275/2023 du 23 mai 2024 : le recours a été rejeté.

Rien n'indique que la tendance va s'inverser au cours des prochaines années, si bien que le travail de la commission reste au moins aussi utile que jusqu'à présent.

## **8 Comptes 2023/2024, budget 2025**

	<b>Indemnisations de la présidence et des membres</b> (jetons de présence, frais)
<b>Compte 2023</b> (du 1.1. au 31.12.2023)	11 528,65 CHF
<b>Compte 2024</b> (du 1.1. au 31.12.2024)	7 322,05 CHF
<b>Budget 2025</b>	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](mailto:simone.anrig@bj.admin.ch)

## **Cocosol: Tätigkeitsbericht 2021-2022**

Le présent rapport a été approuvé lors de la séance de la commission du 12 février 2025.

**La présidente**

**La secrétaire de la commission**

Barbara Studer Immenhauser

Simone Anrig