



23.472

**Initiative parlementaire**  
**Traitement des contributions de solidarité cantonales et**  
**communales selon la LMCFA**  
**Rapport de la Commission des affaires juridiques du Conseil national**

du 11 avril 2024

---

Monsieur le Président,  
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

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

11 avril 2024

Pour la commission :

Le président, Vincent Maitre

## **Condensé**

*Ce projet vise à compléter la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA) de sorte qu'aux plans du droit fiscal, du droit de la poursuite, du droit à l'aide sociale et du droit des assurances sociales, les contributions de solidarité cantonales et communales soient traitées comme la contribution de solidarité de la Confédération.*

# Rapport

## 1 Contexte

### 1.1 Genèse du présent projet

Lors de sa séance du 26 octobre 2023, la Commission des affaires juridiques du Conseil national (CAJ-N; ci-après la Commission) a adopté à l'unanimité l'initiative 23.472 « Traitement des contributions de solidarité cantonales ou communales selon la LMCFA », qui demande une modification de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA)<sup>1</sup>. Cette loi devrait être complétée pour que le traitement d'éventuelles contributions de solidarité cantonales et communales, à l'instar de celles octroyées par la Ville de Zurich, soit assimilé à celui réservé à la contribution de solidarité de la Confédération selon l'art. 4, al. 6, LMCFA. Ainsi les contributions versées ne porteront pas préjudice à leurs bénéficiaires ni au plan du droit fiscal ni au plan du droit des poursuites et n'entraîneront pas non plus de réduction des prestations des assurances sociales ou de l'aide sociale pour les personnes concernées.

Lors de sa séance du 30 janvier 2024, la Commission des affaires juridiques du Conseil des États (CAJ-E) a approuvé à l'unanimité l'initiative en vertu de l'art. 116, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement<sup>2</sup>.

La Commission a chargé son secrétariat et l'administration de lui soumettre un avant-projet, accompagné d'un projet de rapport. Elle a examiné ce projet de loi lors de sa séance du 11 avril 2024 et l'a adopté à l'unanimité.

### 1.2 La LMCFA : sa genèse et ses développements

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

En janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé d'opposer un contre-projet indirect à cette initiative. En décembre de la même année, il a soumis son message et un projet de loi (15.082) aux Chambres fédérales<sup>3</sup>. La nouvelle loi visait à créer les conditions propres à permettre un traitement global de la question, tant au niveau sociétal qu'au niveau individuel. En tant que conseil prioritaire, le Conseil national a largement approuvé les propositions du Conseil fédéral et a adopté le projet, le 27 avril 2016, par 155 voix

1 RS 211.223.13

2 RS 171.10

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

contre 25 et 2 abstentions lors du vote sur l'ensemble<sup>4</sup>. Le Conseil des États a suivi le Conseil national sur tous les points et a adopté le projet à son tour, le 15 septembre 2016, par 36 voix contre 1 lors du vote sur l'ensemble<sup>5</sup>. La loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2017 et contient pour l'essentiel les points suivants :

- La Confédération reconnaît les souffrances infligées aux victimes et les conséquences négatives que ces souffrances ont causées sur toute leur vie (art. 3). Cette reconnaissance de l'injustice subie et les excuses formulées ouvrent la voie à la réhabilitation de l'ensemble des victimes, comme c'était déjà le cas pour les personnes placées par décision administrative<sup>6</sup>.
- Le versement de contributions de solidarité (d'un montant de 25 000 francs au plus par victime ; art. 7, al. 1) est prévu à titre de réparation et en signe de solidarité. Ces prestations témoignent de la reconnaissance de l'injustice et sont l'expression de la solidarité de la société.
- Les autorités fédérales, cantonales et communales veillent à la conservation des dossiers afférant aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (art. 10). Toute personne concernée peut accéder aisément et gratuitement à son dossier (art. 11).
- Les cantons gèrent des points de contact qui fournissent conseils, aide et assistance aux victimes et aux autres personnes concernées (art. 14).
- Le Conseil fédéral veille à ce que les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 fassent l'objet d'une étude scientifique<sup>7</sup>. Les résultats de ces travaux sont communiqués au public (par exemple au moyen de productions médiatiques, d'expositions et d'exposés) et présentés dans les écoles et dans le cadre de formations avec des manuels appropriés (art. 15)<sup>8</sup>.

Depuis l'introduction de la LMCFA, la thématique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 est restée très présente dans le débat public, mais aussi au niveau politique<sup>9</sup>. Les principales étapes du développement de la LMCFA ayant trait aux contributions de solidarité de la Confédération sont brièvement rappelées ci-après :

<sup>4</sup> BO CN 26.4.16 et BO CN 27.4.16

<sup>5</sup> BO CE 15.9.16

<sup>6</sup> La loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (RO 2014 2293) était le résultat d'une initiative parlementaire déposée par le conseiller aux États Paul Rechsteiner (11.431). Elle prévoyait la reconnaissance de l'injustice faite, l'étude scientifique des événements, la conservation des dossiers concernant les placements administratifs ainsi qu'un droit pour les personnes concernées de consulter ces dossiers. La reconnaissance de l'injustice faite n'ouvrait toutefois aucun droit à des prétentions financières. Cette loi a été abrogée par l'entrée en vigueur de la LMCFA (art. 21, al. 1, LMCFA).

<sup>7</sup> Voir à ce sujet : [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Victimes de mesures de coercition > Étude scientifique.

<sup>8</sup> Voir à ce sujet : [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Victimes de mesures de coercition > Valorisation.

<sup>9</sup> Vue d'ensemble des interventions et autres objets sur cette thématique au Parlement fédéral : [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Victimes de mesures de coercition > Travail de mémoire politique.

- Initialement, le délai pour déposer les demandes de contributions de solidarité était fixé à la fin mars 2018. Dans son avis du 20 février 2019, le Conseil fédéral a d’abord proposé de rejeter une motion qui demandait une prolongation de ce délai<sup>10</sup>. L’initiative parlementaire 19.471 déposée par le conseiller aux États Raphaël Comte le 21 juin 2019 et allant dans le même sens, a en revanche été mise en œuvre, et le délai en vigueur supprimé de la loi<sup>11</sup>. Dans le même temps, le montant de la contribution de solidarité a été fixé uniformément à 25 000 francs par victime. En vertu de cette révision partielle de la LMCFA entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2020<sup>12</sup>, les personnes concernées ont désormais la possibilité de déposer une demande de contribution de solidarité à tout moment.
- Après l’entrée en vigueur de la LMCFA, le fait que, dans le calcul des prestations complémentaires, la contribution de solidarité n’ait effectivement pas été prise en compte comme revenus, mais l’ait été au titre de la fortune, a été abordé à plusieurs reprises au niveau politique<sup>13</sup>. La mise en œuvre de l’initiative parlementaire 19.476 déposée le 3 septembre 2019 par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) visant à garantir aux anciens enfants placés de force et aux personnes placées par décision administrative le droit aux prestations complémentaires, a abouti à une adaptation de l’art. 4, al. 6, let. c, LMCFA qui dispose finalement que lors de la détermination des prestations complémentaires, la contribution de solidarité ne doit être prise en compte ni au titre des revenus ni au titre de la fortune. Cette disposition permet d’éviter toute réduction des prestations complémentaires suite au versement de la contribution de solidarité. Cette révision partielle de la LMCFA est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2020.
- Dans le sillage de la création de la loi fédérale du 19 juin 2020 sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra)<sup>14</sup>, le champ d’application de l’art. 4, al. 6, let. c, LMCFA a également été étendu à ces prestations transitoires au 1<sup>er</sup> juillet 2021.

<sup>10</sup> Motion 18.4295 déposée le 14.12.2018 par le conseiller national Beat Jans : « Ne pas compromettre par un délai la réparation de l’injustice faite aux victimes de mesures de coercition » ; retirée le 30.10.2020.

<sup>11</sup> FF 2020 5349

<sup>12</sup> RO 2020 4175

<sup>13</sup> Question déposée par la conseillère nationale Ursula Schneider Schüttel le 12.3.2019 (19.5157) ; question déposée par la conseillère nationale Sandra Sollberger du 13.3.2019 (19.5192) ; motion déposée par la CAJ-N le 30.8.2019 (19.3971) ainsi que la motion du même nom déposée par la CAJ-E le 3.9.2019 (19.3973).

<sup>14</sup> RS 837.2

### 1.3 Définition de la contribution de solidarité et de son traitement privilégié dans les autres domaines juridiques

A droit à la contribution de solidarité de la Confédération toute personne concernée par une mesure à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial et ayant subi de ce fait une atteinte directe et grave à son intégrité physique, psychique ou sexuelle ou à son développement mental (art. 4, al. 1, en relation avec l'art. 2, let. d, LMCFA).

La reconnaissance formelle de la qualité de victime et le versement d'une contribution de solidarité par la Confédération sont l'expression de la solidarité de la société actuelle – qui se substitue aux autorités et institutions responsables à l'époque ainsi qu'aux autres personnes alors impliquées – avec les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. L'injustice qu'ont subie ces dernières est par là même expressément reconnue par la société et par les autorités<sup>15</sup>. De plus, la contribution de solidarité doit être, pour chacune des victimes, un signe (ne serait-ce que symbolique) de la reconnaissance de l'injustice individuelle qui leur a été faite et contribuer à la réparation de cette dernière (art. 4, al. 1, LMCFA). Pourtant, ce montant unique, à concurrence de 25 000 francs, traduit également qu'une réparation financière pleine et entière de l'injustice et des souffrances subies n'est pas toujours possible. Toute solution faisant varier le montant de la contribution de solidarité en fonction du type d'atteinte à la personnalité subie et de la gravité de celle-ci a été délibérément écartée<sup>16</sup>. Pour toutes ces raisons, la contribution de solidarité ne constitue pas, du point de vue juridique, une réparation morale au sens strict. Elle remplit toutefois une fonction comparable à celle des prestations à titre de réparation morale selon le droit civil<sup>17</sup>, selon la loi du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes (LAVI)<sup>18</sup> ou de l'indemnité pour atteinte à l'intégrité<sup>19</sup>, en visant une compensation (au moins partielle) des souffrances physiques et/ou psychiques subies par les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Il est donc possible de qualifier la contribution de solidarité de la Confédération de prestation à titre de réparation morale *sui generis*.

Le caractère hautement personnel du droit à la contribution de solidarité induit que cette dernière doit servir en priorité à exaucer des souhaits personnels particuliers et ne doit notamment pas être utilisée pour subvenir aux besoins courants ou pour amortir des dettes. L'art. 4, al. 6, LMCFA dispose en outre qu'une fois versée, la contribution de solidarité ne doit pas être amputée par l'application des normes de droit fiscal, de droit des poursuites, de droit de l'aide sociale ou encore de droit des assurances sociales. En conséquence, elle n'est pas soumise à l'impôt sur le revenu, ne peut pas être saisie et ne doit pas être prise en compte dans le calcul des prestations de l'aide sociale, des prestations complémentaires et des prestations transitoires pour les chômeurs âgés.

<sup>15</sup> FF **2016** 87 110

<sup>16</sup> FF **2016** 87 110

<sup>17</sup> Art. 47 et 49 du code des obligations (CO ; RS **220**)

<sup>18</sup> Art. 22 LAVI ; RS **312.5**)

<sup>19</sup> Art. 24 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA ; RS **832.20**)

## **1.4 Contributions de solidarité cantonales et communales**

La Ville de Zurich est la première commune de Suisse à avoir introduit, le 1<sup>er</sup> septembre 2023, sa propre contribution de solidarité<sup>20</sup>, qui est conçue sur le même modèle que celle de la Confédération. Les conditions de la reconnaissance de la qualité de victime et du versement de la contribution sont pour l'essentiel les mêmes que celles applicables à la contribution de solidarité de la Confédération.

On ignore si cet exemple fera des émules parmi d'autres communes, et à quelle échéance, car bien peu de communes suisses seraient en mesure de relever les défis politiques, financiers et administratifs qui en découlent.

## **2 Grandes lignes du projet**

### **2.1 Nécessité d'agir et buts visés**

Ce projet vise à étendre aux contributions de solidarité cantonales et communales le traitement privilégié aux plans du droit fiscal, du droit de la poursuite, du droit de l'aide sociale et du droit des assurances sociales, jusqu'à présent réservé à la contribution de solidarité de la Confédération. Le nouvel al. 7 proposé crée les conditions correspondantes. Il est nécessaire de proposer une solution au niveau fédéral, parce que les victimes ne résident pas forcément sur le territoire de la collectivité dont elles recevront ces contributions de solidarité cantonales ou communales.

Parallèlement, le principe selon lequel les victimes doivent pouvoir disposer aussi librement que possible de la contribution de solidarité, même si elles font l'objet d'une curatelle ou d'une autre mesure de protection de l'adulte, sera désormais inscrit explicitement dans la loi (nouvel al. 6, let. d).

Jusqu'à ce que cette révision partielle de la LMCFA entre en vigueur, il est probable que la Ville de Zurich reste la seule à verser des contributions de solidarité aux victimes. Une disposition transitoire est prévue pour compenser les pénalités financières encourues par les victimes en matière fiscale et dans les domaines des assurances sociales ou de l'aide sociale en raison du versement d'une contribution de solidarité cantonale ou communale avant l'entrée en vigueur de la présente révision.

### **2.2 Licéité des contributions de solidarité cantonales et communales**

Selon l'art. 4, al. 2, LMCFA, il n'est pas possible de faire valoir, outre la contribution de solidarité de la Confédération, d'autres prétentions à indemnisation ou réparation du tort moral (pas même vis-à-vis des cantons<sup>21</sup>). La Commission est toutefois d'avis

<sup>20</sup> Voir : [www.stadt-zuerich.ch](http://www.stadt-zuerich.ch) > Beratung und Unterstützung > Finanzielle Unterstützung > Kommunalen Solidaritätsbeitrag (en allemand ou en anglais).

<sup>21</sup> FF 2016 87 110

que cette disposition ne fonde pas une compétence exclusive de la Confédération à reconnaître l'injustice subie et à verser une contribution de solidarité aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

La LMCFA devait certes permettre de traiter la thématique des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux de manière aussi complète et uniforme que possible à l'échelle de la Suisse, pour toutes les catégories de victimes. Pourtant, ni l'énoncé de l'art. 4, al. 2, LMCFA<sup>22</sup> ni les travaux préparatoires<sup>23</sup> n'excluent d'emblée la reconnaissance de l'injustice commise en lien avec les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ou le versement par d'autres collectivités d'une contribution de solidarité en signe de réparation. De plus, l'art. 4, al. 4, LMCFA prévoit déjà que les contributions versées par un fonds mis en place par la Chaîne du bonheur ou par le canton de Vaud sur une base volontaire (c.-à-d. sans la création d'une base légale étatique correspondante) dès les années 2015/2016 dans le cadre de l'aide dite immédiate aux victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements familiaux ne sont pas prises en compte dans la contribution de solidarité de la Confédération. Selon le message relatif à la LMCFA, cela vaut également pour les indemnités déjà perçues précédemment dans le cadre du programme « Enfants de la grand-route »<sup>24</sup>.

D'une part, l'instauration de contributions de solidarité par les cantons et les communes entraînera certes une inégalité de traitement entre les victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux. Seule une partie relativement petite des victimes ayant droit à la contribution de solidarité de la Confédération remplira en plus les critères locaux ou matériels spécifiques pour faire également valoir leur droit à une contribution de solidarité cantonale ou communale. D'autre part, la Commission considère qu'il est important que la collectivité n'ait pas seulement la possibilité de reconnaître l'injustice subie en général, mais puisse aussi exprimer sa part de responsabilité en versant aux différentes victimes une contribution de solidarité cantonale ou communale.

<sup>22</sup> Dans cette disposition, on entend par prétentions à réparation du tort moral ou à indemnisation en premier lieu les prétentions vis-à-vis de la Confédération et aussi vis-à-vis des cantons selon les lois sur la responsabilité applicables. Les contributions de solidarité cantonales et communales ne sont pas explicitement exclues.

<sup>23</sup> L'AP-LMCFA (2015) ne contenait pas encore la disposition correspondante. Dans le cadre de la procédure de consultation, le canton de Genève a souhaité que le texte de loi précise que la contribution de solidarité ne fonde aucune autre prétention pour le bénéficiaire, notamment vis-à-vis des cantons. Le canton de Lucerne souhaitait une clarification de la relation entre, d'une part, la contribution de solidarité au sens de la LMCFA et, d'autre part, l'indemnisation et la réparation morale selon la LAVI (cf. rapport sur les résultats de la consultation relatif au projet de LMCFA, p. 6 ; voir la note de bas de page 34). Ces avis ont conduit à l'ajout de l'art. 4, al. 2, LMCFA, pour lequel une formulation générale a été retenue (« Elles ne peuvent faire valoir d'autres prétentions à indemnisation ou réparation du tort moral. ») Sur ce point, le message précise seulement que cet alinéa « exclut toute autre prétention à indemnisation ou réparation du tort moral, également vis-à-vis des cantons » (FF 2016 87 110). Lors de l'examen du projet de LMCFA au sein des deux conseils, cette disposition n'a pas fait l'objet de débats (cf. 15.082).

<sup>24</sup> FF 2016 87 110

### 3 Commentaire des dispositions

#### Art. 4, al. 5 (1<sup>re</sup> phrase)

Il s'agit d'une modification d'ordre rédactionnel qui ne concerne que le texte français, dans lequel le mot « individuel » est remplacé par « personnel ».

#### Art. 4, al. 6, let. d

La pratique a montré que des imprécisions subsistent ponctuellement sur la manière dont la contribution de solidarité de la Confédération doit ou ne doit pas être utilisée. Cette problématique a également été abordée lors de l'examen de l'initiative parlementaire dans les commissions.

L'art. 4, al. 6, let. a à c, LMCFA prescrit déjà des règles pour le traitement privilégié de la contribution de solidarité de la Confédération aux plans du droit fiscal, du droit de la poursuite, du droit de l'aide sociale et du droit des assurances sociales. Le législateur entendait éviter que la contribution de solidarité de la Confédération ne soit amputée par les normes évoquées afin que la victime puisse, dans la mesure du possible, disposer *sans restrictions* de la totalité de la somme et surtout afin qu'elle ne l'utilise pas pour subvenir à ses besoins courants ou pour amortir des dettes.

La victime doit en outre décider *de son propre chef* de l'utilisation qu'elle veut faire de la contribution de solidarité. Ce montant doit servir à concrétiser des projets ou des souhaits personnels qui sortent du train de vie habituel. Il peut s'agir de réaliser un souhait de longue date qui n'était jusque-là pas réalisable faute d'argent (p. ex. un séjour prolongé à l'étranger, l'achat d'un objet particulier ou encore la réalisation d'un don à une personne très proche). Même des dépenses dont le sens peut échapper à des personnes extérieures sont concernées. Cette logique doit fondamentalement aussi prévaloir lorsque la victime est placée sous curatelle ou bénéficie d'une autre mesure de protection de l'adulte.

En cas de curatelle, la première question à se poser consiste à déterminer si la contribution de solidarité est soumise ou non à la curatelle en vertu de la décision de l'autorité de protection de l'adulte qui a ordonné la mesure. Si tel n'est pas le cas, la personne sous curatelle capable de discernement peut décider tout à fait librement de l'affectation du patrimoine concerné comme de la contribution de solidarité. Si toutefois l'administration de la contribution de solidarité fait partie des tâches de la curatelle, il y a deux possibilités : le curateur met la contribution de solidarité (éventuellement par tranches) à la libre disposition de la personne sous curatelle selon l'art. 409 du code civil (CC)<sup>25</sup>. Si ce n'est pas possible, le curateur utilise la contribution de solidarité uniquement à des fins restrictives en tenant compte des souhaits (présumés) de la personne sous curatelle selon l'art. 406, al. 1, CC ; cela vaut notamment aussi pour les personnes incapables de discernement.

Une lettre commune du 14 novembre 2017 de l'Office fédéral de la justice et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) à l'attention des autorités de protection de l'adulte et des curateurs sur les modalités de versement

<sup>25</sup> RS 210

et d'utilisation de la contribution de solidarité<sup>26</sup> soulignait déjà que les personnes sous curatelle doivent pouvoir décider librement de l'affectation de la contribution de solidarité. Par conséquent, il convient d'examiner concrètement si la contribution de solidarité doit être versée sur le compte de la personne sous curatelle ou sur le compte administré par le curateur. En outre, il y était indiqué que la contribution de solidarité (par analogie avec le privilège dont elle jouit aux plans des impôts, des poursuites, de l'aide sociale et des assurances sociales, cf. art. 4, al. 6, let. a à c, LMCFA) ne peut pas être prise en compte dans le calcul des limites de fortune prévues par le droit de la protection de l'enfant et de l'adulte (en particulier en ce qui concerne la fixation des émoluments, la perception des frais de procédure, la constatation du droit à l'assistance judiciaire, l'indemnisation de la gestion de mandat, etc.).

Afin de prévenir tout malentendu, la Commission tient à ce que soit désormais ancré de manière explicite dans le texte de loi le principe selon lequel la contribution de solidarité, même si elle est administrée par un curateur, doit être utilisée aussi librement que possible par la victime ou selon la volonté de celle-ci. C'est le sens du nouvel al. 6, let. d.

Les dispositions du CC n'en seraient pas modifiées. Il s'agit uniquement d'une précision soulignant la place particulière qui revient à la contribution de solidarité de la Confédération et surtout en cas de curatelle, le traitement qui, en tant que réparation morale *sui generis* (cf. ch. 1.3 supra), doit éventuellement lui être réservé par rapport à d'autres prestations à titre de réparation morale.

Si le curateur et la personne sous curatelle ne parviennent pas à s'entendre sur l'administration et l'utilisation de la contribution de solidarité, une demande peut être adressée à l'autorité de protection de l'adulte afin que cette valeur patrimoniale ne soit pas administrée par le curateur. Il est également possible de formuler une réclamation auprès de l'autorité de protection de l'adulte au sens de l'art. 419 CC.

Les explications précédentes s'appliquent de manière analogue aux personnes disposant d'un mandat pour cause d'inaptitude (art. 360 ss CC) ou d'un pouvoir légal de représentation (art. 374 CC).

#### Art. 4, al. 7

Afin de pouvoir bénéficier du traitement privilégié visé à l'art. 4, al. 6, LMCFA, il est nécessaire que les contributions de solidarité cantonales ou communales aient été arrêtées par une autorité de droit public compétente selon un processus démocratique, comme c'est par exemple le cas dans une commune municipale (acte général et abstrait)<sup>27</sup>. L'égalité de traitement par rapport à la contribution de solidarité de la

<sup>26</sup> Voir à ce sujet : [www.kokes.ch](http://www.kokes.ch) > Documentation > Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 – Contribution de solidarité.

<sup>27</sup> Sur ce point, les contributions de solidarité cantonales ou communales se distinguent par exemple de l'aide immédiate versée sur une base volontaire dès 2015/2016 aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance ou de placements extrafamiliaux se trouvant dans une situation financière précaire (cf. art. 4, al. 4, LMCFA) ou des prestations à titre de réparation morale de l'Église catholique versées aux victimes d'abus sexuels dans le contexte ecclésial (cf. [www.eveques.ch](http://www.eveques.ch) > Groupes d'experts et services > Commissions thématiques et conseils > Commission pour l'indemnisation des victimes d'abus sexuels commis dans le contexte ecclésial et prescrits).

Confédération ne s'appliquera par ailleurs que si les contributions de solidarité cantonales ou communales sont liées pour l'essentiel aux mêmes conditions aux plans formel et matériel, à savoir :

- La reconnaissance de l'injustice et le versement de la contribution de solidarité par un canton ou par une commune n'interviennent qu'en faveur de personnes concernées par une mesure de coercition à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial antérieurs à 1981 et ayant de ce fait une atteinte directe et grave à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle ou à leur développement mental (cf. art. 4, al. 1, en relation avec l'art. 2, let. d, LMCFA). D'un point de vue géographique, cette contribution de solidarité peut être définie de manière plus restreinte que la contribution de solidarité de la Confédération. De même, elle peut se limiter à un ou à plusieurs groupes de victimes spécifiques parmi ceux définis par la LMCFA.
- Elle remplit intrinsèquement le même but que la contribution de solidarité de la Confédération et revêt un caractère hautement personnel (cf. ch. 1.3).
- Elle s'élève à 25 000 francs au maximum. Si elle excède ce montant, le traitement privilégié est limité à ce dernier.

En renvoyant à l'al. 6, l'al. 7 couvre les domaines suivants :

- Afin de garantir que la contribution de solidarité de la Confédération en tant que prestation à titre de réparation morale *sui generis* (cf. ch. 1.3) soit assimilée dans le droit fiscal aux indemnités à titre de réparation morale citées dans ce dernier (cf. art. 24, let. g, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct<sup>28</sup> et art. 7, al. 4, let. i de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes<sup>29</sup>), cette disposition a été expressément réglée à l'art. 4, al. 6, let. a, LMCFA. La contribution de solidarité de la Confédération ne doit donc pas être prise en compte dans la détermination de l'impôt sur le revenu.

Les contributions de solidarité cantonales et communales répondent pour l'essentiel à la même définition que celles de la Confédération. Il semble donc justifié d'assimiler aussi – c'est-à-dire à l'instar de la contribution de solidarité de la Confédération – ces contributions de solidarité cantonales ou communales aux versements à titre de réparation du tort moral cités dans le droit fiscal et de les traiter comme des revenus exonérés d'impôt.

- En cas de poursuites, la contribution de solidarité de la Confédération est assimilée aux indemnités à titre de réparation morale selon l'art. 12, al. 1, ch. 9 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)<sup>30</sup> (art. 4, al. 6, let. b, LMCFA). Elle est donc insaisissable dans le cadre d'une procédure de poursuite.

28 RS 642.11

29 RS 642.14

30 RS 281.1

Les mêmes règles devront s'appliquer à d'éventuelles contributions de solidarité cantonales ou communales.

- Le versement de la contribution de solidarité de la Confédération ne doit pas conduire à une réduction ou à un refus des prestations découlant du droit des assurances sociales ni contraindre la victime à utiliser de ce fait la contribution pour subvenir à ses besoins courants. C'est pourquoi il est prévu à l'art. 4, al. 6, let. c, LMCFA que la contribution de solidarité de la Confédération ne doit entraîner aucune réduction des prestations selon la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC)<sup>31</sup> ni des prestations selon la LPtra.

Rien ne s'oppose à ce que la même règle s'applique aux éventuelles contributions de solidarité cantonales ou communales. De même, ces contributions de solidarité cantonales ou communales ne doivent pas être prises en compte dans le calcul des prestations complémentaires et des prestations transitoires pour les chômeurs âgés.

- Pour les mêmes raisons que celles retenues dans le champ du droit des assurances sociales, l'art. 4, al. 6, let. c, LMCFA prescrit que le versement de la contribution de solidarité n'entraîne aucune réduction des prestations de l'aide sociale.

Les victimes qui perçoivent une contribution de solidarité cantonale ou communale n'habitent pas nécessairement sur le territoire de la collectivité qui la leur octroie. C'est pourquoi les règles déjà applicables à la contribution de solidarité de la Confédération dans le domaine de l'aide sociale doivent être reprises pour les contributions de solidarité cantonales et communales. Par conséquent, ces dernières ne doivent pas non plus être prises en compte lors du calcul de l'aide sociale.

- Le nouvel art. 4, al. 6, let. d, LMCFA entérine que si la victime fait l'objet d'une curatelle ou d'une autre mesure de protection de l'adulte, la personne chargée de la représenter doit veiller à ce qu'elle dispose aussi librement que possible de la contribution de solidarité de la Confédération.

Cette disposition devra également être appliquée aux contributions de solidarité cantonales et communales.

#### *Art. 4, al. 8*

L'art. 6a 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)<sup>32</sup> définit dans le cas de la contribution de solidarité de la Confédération que les privilèges selon l'art. 4, al. 6, LMCFA ne s'appliquent plus après le décès de la victime. Cette disposition devra aussi être appliquée aux contributions de solidarité cantonales et communales. Par conséquent, ce principe sera

<sup>31</sup> RS 831.30

<sup>32</sup> RS 211.223.131

désormais régi par l'art. 4, al. 8, LMCFA pour toutes les contributions de solidarité. L'art. 6a OMCFA est donc caduc et le Conseil fédéral pourra abroger la disposition correspondante à l'occasion d'une future révision (partielle) de l'ordonnance.

#### *Art. 21c*

La Ville de Zurich a été la première commune suisse à introduire une contribution de solidarité communale au 1<sup>er</sup> septembre 2023 et de nombreuses personnes bénéficiaires l'ont déjà perçue avant que la présente révision partielle de la LMCFA n'ait pu être approuvée par les Chambres fédérales et entrer en vigueur. La Ville de Zurich estime à un total de 300 le nombre de demandes attendues ; à la fin février 2024, environ 180 contributions de solidarité communales ont déjà été versées. Une inconnue demeure quant au nombre de collectivités qui suivront cet exemple et, le cas échéant, à l'échéance à laquelle elles le feraient. La présente disposition transitoire – qui ne concernera probablement que les contributions de solidarité versées par la Ville de Zurich – vise à compenser les pénalités financières auxquelles les victimes ont été confrontées dans les domaines des impôts, des assurances sociales ou de l'aide sociale en raison du versement d'une contribution de solidarité cantonale ou communale avant l'entrée en vigueur de la présente révision. Concrètement :

- La Ville de Zurich a versé les premières contributions de solidarité communales en novembre 2023. Ces contributions sont donc soumises à l'impôt sur le revenu au titre de l'année 2023, elles doivent donc être indiquées pour cette même année fiscale dans la déclaration d'impôt à déposer en 2024. Au niveau fédéral, l'impôt sur le revenu de 2023 était exigible au 1<sup>er</sup> mars 2024. La date d'échéance de l'impôt cantonal sur le revenu et la date butoir pour la remise de la déclaration d'impôt au titre de l'année 2023 divergent d'un canton à l'autre. On peut partir du principe que la taxation au titre de l'année fiscale 2023 sera ouverte aux contribuables au cours de l'été 2024 et s'étendra jusqu'à Noël 2024 au plus tard. De ce fait, des taxations dans le cas desquelles la contribution de solidarité communale versée par la Ville de Zurich aura été prise en compte pour l'impôt sur le revenu ont pu entrer en force avant que la présente loi n'entre en vigueur. Le projet d'art. 21c, let. a, créera la base nécessaire pour que les autorités fiscales compétentes révisent d'office la taxation. Celle-ci s'appliquera aussi aux taxations qui ne sont pas encore entrées en force ou qui n'ont pas encore été ouvertes. La présente révision partielle de la LMCFA étant susceptible d'entrer en vigueur au début de l'année 2025, la clause de rétroactivité dans le domaine de l'impôt sur le revenu ne devrait donc pas s'appliquer sur une durée disproportionnée, compte tenu d'une première échéance de la dette fiscale au plus tôt au 1<sup>er</sup> mars 2024.
- Dans le domaine des prestations complémentaires, une disposition transitoire a déjà été introduite dans la loi, avec l'art. 21a, lors d'une précédente révision de la LMCFA (Mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.476 déposée par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États le 3 septembre 2019. Garantir aux anciens enfants placés de force et aux personnes placées par décision administrative le droit aux prestations complémentaires ; cf. ch. 1.2). À

l'art. 21c, let. b, LMCFA, un renvoi à cette disposition, également pertinente pour la présente révision, est par conséquent suffisant. Comme cette même règle s'appliquera également aux prestations transitoires pour les chômeurs âgés, un renvoi à l'art. 21a a également été ajouté concernant cet aspect.

- Si des prestations d'aide sociale sont refusées, réduites ou supprimées suite au versement d'une contribution de solidarité cantonale ou communale, la personne concernée peut adresser une demande de réexamen à l'autorité compétente et demander à ce qu'un nouveau calcul soit établi et que l'aide sociale lui soit versée de manière rétroactive (art. 21c, let. c, LMCFA).
- Une règle rétroactive dans le domaine de la LP a en revanche été écartée pour les raisons suivantes : dès lors que la contribution de solidarité cantonale ou communale a déjà été réalisée lors de l'exécution d'une saisie et que les gains en découlant ont été répartis entre les créanciers, il apparaît difficile, voire impossible, de revenir sur cette décision. Par ailleurs, seul un tout petit nombre de personnes, s'il en est, sera concerné par une saisie de ce montant d'ici à l'entrée en vigueur de la présente révision partielle. La collectivité qui verse la contribution de solidarité cantonale ou communale est néanmoins libre de régler elle-même, si besoin, le traitement à réserver à une éventuelle défaillance financière suite à la saisie et à la réalisation de la contribution de solidarité.

#### **4 Renonciation à une procédure de consultation**

Selon l'art. 3a de la loi sur la consultation<sup>33</sup>, il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsqu'aucune information nouvelle n'est à attendre de cette dernière du fait que les positions des milieux intéressés sont connues, notamment parce que l'objet dont traite le projet a déjà été mis en consultation précédemment.

La Commission est d'avis que la question du traitement juridique d'une contribution de solidarité octroyée aux personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux a déjà été l'objet de la consultation et de la procédure parlementaire dans le cadre de la procédure d'édiction de la LMCFA.

L'avant-projet prévoyait le principe selon lequel le versement d'une contribution de solidarité ne devait pas aboutir à une situation dans laquelle cette prestation pouvait être réduite en raison de dispositions du droit fiscal, du droit des poursuites et du droit de l'aide sociale (art. 4, al. 5, AP-LMCFA). Cette disposition avait été approuvée par plusieurs participants. De plus, un certain nombre de cantons et d'autres participants à la consultation avait suggéré que la contribution de solidarité ne soit pas non plus

<sup>33</sup> RS 172.061

prise en compte dans la fixation des prestations selon la LPC<sup>34</sup>. Les dispositions correspondantes de l'art. 4, al. 6, let. b et c, P-LMCFA n'avaient fait l'objet d'aucune discussion au sein des commissions et des Chambres et avaient été adoptées telles quelles<sup>35</sup>.

Par la suite, l'art. 4, al. 6, let. c, LMCFA a été remanié par deux fois (cf. ch. 1.2). Une renonciation à une procédure de consultation avait également été décidée lors de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 19.476 de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États visant à garantir aux anciens enfants placés de force et aux personnes placées par décision administrative le droit aux prestations complémentaires<sup>36</sup>. L'extension de cette disposition aux prestations transitoires pour les chômeurs âgés semble également ne pas avoir été controversée.

Aucun des privilèges accordés à la contribution de solidarité au titre du droit fiscal, du droit des poursuites, du droit de l'aide sociale et du droit des assurances sociales n'a été contesté depuis lors. L'Office fédéral de la justice n'a, à ce jour, pas eu connaissance de réactions de la part des participants habituels aux procédures de consultation.

L'ajout du nouvel al. 7 selon lequel l'art. 4, al. 6, LMCFA doit également s'appliquer aux éventuelles contributions de solidarité des cantons et des communes n'introduit aucune règle fondamentalement nouvelle. Il s'agit uniquement d'ajouter une disposition qui répond à la même logique. Le champ d'application actuel de l'al. 6 ne connaîtra en pratique qu'une légère extension. Il semble donc peu probable que des participants à une éventuelle nouvelle consultation aient de nouveaux aspects ou d'autres arguments à communiquer.

En ce qui concerne la rétroactivité proposée (cf. art. 21c LMCFA), l'hypothèse peut être émise que la réelle rétroactivité du droit fiscal en faveur des bénéficiaires n'est pas tout à fait exceptionnelle<sup>37</sup>. Dans le cas des prestations complémentaires, la possibilité d'un versement rétroactif avait déjà donnée lors de la révision partielle de la LMCFA entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2020. Avant l'élaboration du projet, l'OFJ avait pris contact avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) au sujet de l'aide sociale ; aucune objection n'avait été soulevée. Dans l'ensemble, l'intérêt d'un traitement égal de toutes les victimes

34 Concernant l'avant-projet et le rapport explicatif, voir : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2015 > DFJP. Concernant le rapport pour les résultats de la consultation, voir : [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Projets législatifs en cours > Projets législatifs terminés > Réparation pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance.

35 Cf. objet [15.082](#) 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). Initiative populaire et contre-projet indirect relatifs au message 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).

36 Cf. rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du 29.10.2019 ; FF [2019](#) 7651.

37 Voir par exemple l'art. 70c s. de la loi fédérale sur l'impôt anticipé (RS [642.21](#)).

prévaut, quelle que soit la date à laquelle elles ont touché la contribution de solidarité cantonale ou communale.

L'ajout de la let. d à l'al. 6 n'engendre aucune nouvelle règle matérielle dans d'autres domaines juridiques. Il se limite à préciser les contours de la pratique actuelle, notamment dans le domaine du droit de la protection de l'adulte. C'est pourquoi il n'y a pas matière à penser que des participants pourraient manifester une quelconque opposition à ce sujet dans le cadre d'une consultation.

Dans ce contexte, la renonciation exceptionnelle à une procédure de consultation au sens de l'art. 3a de la loi sur la consultation semble opportune.

## **5. Conséquences**

### **5.1 Conséquences pour la Confédération et les cantons dans les domaines des impôts, des poursuites, de l'aide sociale et des assurances sociales**

D'une part, il est quasiment impossible d'avancer une estimation un tant soit peu fiable concernant le nombre de contributions de solidarité cantonales et communales susceptibles d'être versées. La Ville de Zurich évalue le nombre de demandes à environ 300 en tout. Le flou subsiste sur le nombre de cantons et de communes qui introduiront à leur tour leur propre contribution de solidarité. En tout état de cause, le nombre de demandes attendu, et donc de contributions de solidarité versées par les cantons et les communes, devrait être nettement moins élevé que celui des contributions de solidarité de la Confédération, pour lesquelles 10 662 demandes ont pour l'instant été acceptées (état à la fin décembre 2023).

D'autre part, la situation financière des victimes bénéficiaires ne peut que faire l'objet de conjectures, raison pour laquelle il n'est pas possible de produire une évaluation chiffrée suffisamment fiable des manques à gagner concernant l'impôt sur le revenu à l'échelon de la Confédération, des cantons et des communes ni de l'étendue des poursuites (en particulier ici pour créances fiscales). Le même constat vaut pour les économies manquées dans les domaines de l'aide sociale, des prestations complémentaires et des prestations transitoires pour les chômeurs âgés. Comme les manques à gagner et les économies manquées seront ventilés entre différents cantons et communes, qu'ils s'étaleront sur plusieurs années et qu'ils se limiteront dans la plupart des cas à une fraction de la contribution de solidarité, il est permis de conclure qu'ils seront non substantiels dans les domaines concernés.

Aussi bien dans le message du Conseil fédéral relatif à la LMCFA<sup>38</sup> qu'au cours des révisions partielles de cette dernière, le législateur avait toujours souligné que l'État ne devait pas verser aux victimes une contribution de solidarité d'une main pour leur reprendre immédiatement de l'autre, s'il aspirait sérieusement à la réparation de l'injustice subie. Il n'y a aucune raison de déroger à ce principe pour les contributions de solidarité cantonales et communales. Le montant des éventuelles recettes ou

<sup>38</sup> FF 2016 87 105

économies perdues ne devrait donc pas jouer un rôle essentiel pour les collectivités concernées.

## **5.2 Autres conséquences**

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

## **6. Aspects juridiques**

### **6.1 Constitutionnalité**

Les règles relevant du droit fiscal, du droit des poursuites et du droit des assurances sociales se fondent sur les dispositions constitutionnelles correspondantes.

Comme cela a déjà été expliqué dans le Message du Conseil fédéral relatif à la LMCFA<sup>39</sup>, l'action de la Confédération peut également se fonder sur une compétence inhérente, justifiée par l'existence même et le caractère intrinsèque de l'État. On admet une telle compétence quand le règlement d'une matière incombe de par sa nature au pouvoir fédéral. On parle dans ce cas de compétence justifiée par la structure fédérative de l'État. Le Conseil fédéral s'est appuyé sur cette compétence inhérente notamment pour son projet de Fondation Suisse solidaire<sup>40</sup>.

Toujours dans ce même message, il est également fait mention de l'existence, dans certaines circonstances exceptionnelles, d'une compétence inhérente à la Confédération, au sens d'un *officium nobile*<sup>41</sup>. La réparation des torts infligés avant 1981 dans le cadre de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux peut à ce titre être considérée comme un *officium nobile* incombant à la Confédération, auquel les cantons et les communes peuvent s'associer.

### **6.2 Forme de l'acte à adopter**

Le présent projet de loi fixe des règles de droit. Or, selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale.

### **6.3 Frein aux dépenses**

De par leur nature juridique, seules les prestations complémentaires et les prestations transitoires pour les chômeurs âgés sont des subventions.

<sup>39</sup> FF 2016 87 125

<sup>40</sup> FF 2000 3803

<sup>41</sup> Cf. JAAC 1979, cahier 43/IV, n° 98

Le nombre des bénéficiaires dont les prestations complémentaires ne pourraient pas donner lieu à une réduction en raison du versement d'une contribution de solidarité cantonale ou communale en vertu du nouvel al. 7 prévu par le présent projet ne peut être qu'estimé.

À la fin décembre 2023, une contribution de solidarité a été versée par la Confédération à un total de 10 622 personnes, dont environ 75 % (soit près de 8000 personnes) sont à la retraite<sup>42</sup>. En prenant comme référence le ratio des PC à l'AVS de 12,2 %<sup>43</sup>, il y aurait seulement quelque 1000 victimes touchant des prestations complémentaires. La Confédération et les cantons supportent les prestations complémentaires annuelles respectivement à hauteur de cinq huitièmes et de trois huitièmes (art. 13, al. 1, LPC).

En comparaison, le nombre de victimes qui recevront une contribution de solidarité cantonale ou communale alors qu'elles touchent simultanément des prestations complémentaires devrait être sensiblement moins élevé. Par conséquent, les économies manquées dans le domaine des prestations complémentaires qui sont imputables au présent projet (y c. la prise en compte des éventuels paiements rétroactifs) devraient avoir un poids négligeable. Il est vraisemblable qu'elles s'établiront sous le seuil de 2 millions de francs de nouvelles dépenses périodiques déterminant pour l'application du frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). Il en va de même pour les prestations complémentaires pour les chômeurs âgés dont le nombre sera lui-même très inférieur à celui des bénéficiaires de prestations complémentaires.

<sup>42</sup> Cf. données statistiques de l'OJF concernant les demandes de contributions de solidarité (période allant d'avril 2017 à décembre 2023) sous [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Victimes de mesures de coercition > Contribution de solidarité (en toute fin de page, à la rubrique « Documents »).

<sup>43</sup> Cf. statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2022 de l'Office fédéral des assurances sociales sous [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Assurances sociales > Prestations complémentaires > Statistique > Bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2001 – 2022.