

Recherche et consultation des dossiers concernant les enfants placés et les internés administratifs

—
info'SCom 15 / 2017



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service des communes SCom
Amt für Gemeinden GemA



Recherche et consultation des dossiers concernant les enfants placés et les internés administratifs

Rôle des communes dans la mise en œuvre de la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA)

1. Répondants officiels.....	3
2. Introduction	3
3. Les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux	4
3.1. Les différentes mesures	4
3.2. Instances impliquées au niveau national	5
4. Conservation et accès aux documents pour les victimes.....	5
4.1. Conservation des documents	5
4.2. Droit d'accès aux documents	6
4.2.1. En général.....	6
4.2.2. Personnes autorisées à consulter les documents selon la LMCFA	7
4.2.3. Conditions d'accès aux dossiers.....	8
4.2.4. Modalités de consultation des dossiers	9
4.2.5. Mention de désaccord.....	10
4.2.6. Cas particulier de l'accès aux documents dans le cadre des adoptions	10
4.2.7. Restriction au droit d'accès et refus d'accorder l'accès.....	10
5. Recherche de dossiers	11
5.1. Expérience acquise	11
5.2. Recherches aux Archives de l'Etat de Fribourg	12
5.3. Documents recherchés dans les communes	12
5.4. Collaboration avec d'autres cantons et des organisations privées d'aide aux victimes	13
6. Expériences de deux communes.....	13
6.1. Ville de Fribourg	14
6.2. Commune de Corbières	14
7. Liste des abréviations et liens	16
8. Auteurs	17

1. Répondants officiels

Pour le canton de Fribourg, les répondants officiels sont les suivants :

Centre de consultation LAVI

Boulevard de Pérolles 18A
Case postale 29
1705 Fribourg
026 305 15 80
lavi-ohg@fr.ch

Archives de l'Etat de Fribourg (AEF)

Route des Arsenaux 17
1700 Fribourg
026 305 54 58 (questions relatives aux vic-
times de mesures coercitives)
026 305 12 70 (autres questions)
Recherches-AEF@fr.ch

Le Centre LAVI offre un soutien psychologique, social et administratif aux personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistances et les placements extra-familiaux (MCFA).

Le Centre aide les personnes à remplir leur demande de contribution de solidarité que l'Office fédéral de Justice (OFJ) requiert.

Les Archives de l'Etat de Fribourg offrent une aide à la recherche de documents sur le passé des victimes.

Elles conseillent les différents intervenants externes pour les recherches (communes, institutions).

Nous vous rendons attentifs au fait que les victimes s'annoncent auprès des institutions les plus proches de leur domicile, en général. Une demande peut donc aussi émaner directement d'un autre canton. Pour les recherches à effectuer, cela n'amène aucune différence.

2. Introduction

En Suisse, la pratique des mesures coercitives a perduré jusque dans les années 1980 : les autorités administratives pouvaient ordonner des mesures rigoureuses telles que l'internement administratif (internement dans une institution fermée ou un pénitencier), la castration, la stérilisation, l'avortement et l'adoption forcés ou encore le placement extrafamilial (enfants placés d'office chez des privés ou en foyer). Ces mesures administratives touchaient des personnes qui ne répondaient pas aux exigences sociales et morales de l'époque, considérées alors comme « paresseuses », « négligentes » ou ayant de « mauvaises mœurs ». Il s'agissait par exemple de mères célibataires mineures et de leurs enfants, de familles indigentes ou de toxicodépandants.

Le 30 septembre 2016, le Parlement a adopté la Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA). Celle-ci entrera en vigueur le 1^{er} avril 2017. Cette loi vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes de MCFA.

Toutes les victimes au sens de la loi ont droit à une contribution de solidarité. Ces victimes sont les personnes concernées par des MCFA et qui ont subi une atteinte directe et grave à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle ou à leur développement mental. Un montant total de 300 millions de francs sera partagé en parts égales entre toutes les victimes. Le montant alloué à chaque victime dépendra donc du nombre de demandes acceptées. Le Conseil fédéral table sur un nombre compris entre 12'000 et 15'000 personnes, ce qui implique une contribution de 20'000 à 25'000 francs par victime. Les victimes peuvent déposer leur demande pour une contribution dans un délai de douze

mois après l'entrée en vigueur de la loi. La dernière date possible sera le 31 mars 2018. Les contributions peuvent être versées dès l'expiration du délai de dépôt des demandes.

Les communes (et les autres institutions aussi) ne devront pas verser des indemnités aux différentes personnes, la Confédération versera seule l'indemnité aux victimes. La contribution qui est demandée à toutes les autorités et aux institutions consiste à permettre à ces personnes de connaître les raisons de leur placement et d'apporter à Berne une preuve qu'elles ont bel et bien été l'objet d'une mesure.

La LMCFA stipule également que ces victimes ont droit d'avoir accès à leurs dossiers archivés gratuitement, y compris dans les archives communales. Les personnes concernées cherchent des dossiers archivés pour deux raisons. Premièrement, elles doivent rendre vraisemblable qu'elles ont été placées dans l'enfance pour avoir le droit à la contribution de solidarité. Deuxièmement, elles souhaitent reconstituer l'histoire de leur enfance, notamment connaître les raisons des placements, ainsi que les autorités impliquées, les dates et les lieux.

3. Les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux¹

3.1. Les différentes mesures

Le terme de « mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux » (MCFA) concerne différents groupes de personnes :

Les enfants placés hors de leur famille, soit chez des particuliers (en majorité dans des familles paysannes) ou dans des familles d'accueil, soit dans des institutions de placement (dans des foyers ou des orphelinats). Ces placements extrafamiliaux ont parfois été ordonnés par les autorités, ou parfois avec leur simple participation. Ils pouvaient aussi résulter de décisions prises par des particuliers. Les placements pouvaient être motivés par des raisons économiques (pauvreté), et parfois par la situation sociale des personnes concernées : les enfants étaient orphelins de père et/ou de mère, nés hors mariage, avaient des parents divorcés ou présentaient des difficultés d'adaptation à l'école ou dans leur formation.

Les personnes internées par décision administrative : jusqu'en 1981, les autorités administratives pouvaient ordonner que des jeunes ou des adultes soient placés dans des établissements fermés à des fins de rééducation ou d'éducation au travail (internements administratifs). Dans nombre de cas, les personnes ont été internées dans des établissements pénitentiaires.

Ces placements répondent souvent à un mode de vie contrevenant aux critères de l'époque : quelqu'un qui est fainéant, vagabond, alcoolique chronique, grossesse hors-mariage, un peu resquilleur ou ayant une sexualité débridée. Ces mœurs « dissolues » ont conduit les autorités à placer ces personnes afin qu'elles ne donnent pas un mauvais exemple aux autres habitants et pour éviter, en quelque sorte, qu'elles ne coûtent trop à la société. Il s'agissait aussi d'une forme d'aide, cependant les personnes n'étaient pas entourées et assistées comme cela serait le cas aujourd'hui.

Les personnes stérilisées de force et les femmes ayant avorté de force pour des raisons sociales, économiques ou eugéniques.

¹ Dans ce contexte, le terme « extrafamilial » doit être compris par « en dehors de la famille nucléaire ». Les enfants accueillis par la famille, dans un sens élargi (oncle, tante, grands-parents, etc.) peuvent être considérés comme des victimes de MCFA.

Les femmes mineures ou célibataires qui ont dû consentir sous contrainte à se séparer de leur enfant à la naissance pour le placer en adoption (**adoptions forcées**).

Les personnes de la communauté Yéniche : jusqu'en 1973, nombre d'enfants de cette communauté ont été retirés à leurs parents, que ceux-ci aient été nomades ou sédentaires, coupés de leurs proches et placés, notamment en adoption dans des familles non yéniches.

3.2. Instances impliquées au niveau national

Depuis 2013, une attention particulière a été mise en place pour ces personnes. Bien que des études historiques aient lieu afin de comprendre les raisons et le contexte de ces placements, la Confédération n'essaie pas de juger les gens qui ont effectué les placements, mais de permettre aux personnes placées de découvrir les raisons de leur mise à l'écart de la vie « normale ».

Une Table ronde a été mise en place par la Confédération :

La cérémonie de commémoration du 11 avril 2013 en l'honneur des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance a marqué le début d'un travail de mémoire sur un pan important de notre histoire. La Table ronde a pour mission de faire la lumière sur les souffrances et les injustices subies par les victimes. Leurs représentants y siègeront aux côtés de représentants de la Confédération, des cantons, des villes, des communes, des institutions, des organisations, des églises et des milieux scientifiques.

La Table ronde a lancé et coordonné une vaste étude sur les aspects historiques, juridiques, financiers, sociaux et organisationnels liés aux mesures de coercition à des fins d'assistance, qui permettra aux autorités, institutions et organisations impliquées de prendre leurs responsabilités vis-à-vis des victimes.²

L'OFJ³ est aujourd'hui responsable de l'application de la loi et de recueillir les différentes demandes d'indemnisation. Il doit déterminer la qualité de victimes des requérants.

En marge de ces travaux, notons encore la Commission indépendante d'experts⁴ qui a été créée pour étudier la thématique de l'internement administratif et comprendre ce qui s'est passé depuis le début du 20^e siècle.

4. Conservation et accès aux documents pour les victimes

4.1. Conservation des documents

Préalable nécessaire afin de permettre leur consultation par les personnes autorisées, les autorités fédérales, cantonales et communales ont l'obligation de veiller à la conservation des dossiers afférent aux MCFA antérieurs à 1981 (art. 10 LMCFA).

Dans le canton de Fribourg, les documents qui concernent une MCFA doivent être gérés conformément à la législation cantonale sur l'archivage (cf. la loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat, LArch, RSF 17.6). Compte tenu de leur valeur archivistique intrinsèque, ils devraient en principe à terme entrer dans la catégorie des archives historiques au sens de l'article 3 let. d LArch.

² Présentation de la Table ronde sur le site internet :

http://www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/fr/table_ronde.html [consulté le 14 février 2017]

³ <https://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/gesellschaft/fszm.html> [consulté le 14 février 2017]

⁴ <http://www.uek-administrative-versorgungen.ch/fr/Page-daccueil.1.html> [consulté le 14 février 2017]

En principe, les communes gèrent leurs archives historiques de manière autonome. Le droit fédéral a cependant introduit un moratoire concernant la destruction des documents afférents aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Leur **élimination est interdite** pendant une période d'au moins **dix ans** à partir du 1^{er} avril 2017 (art. 8 OMCFA). A l'échéance de ce délai, ces documents doivent être traités selon les modalités usuelles de la LArch.

4.2. Droit d'accès aux documents

4.2.1. En général

Une des revendications principales et légitimes des victimes est de pouvoir accéder à leur dossier personnel, et ainsi à leur propre histoire. Ce droit d'accès est aussi important pour les proches qui ignorent le plus souvent les peines endurées par les personnes concernées, mais qui ont été témoins de leurs souffrances et de leurs tourments. Enfin, ces documents représentent aussi un intérêt pour la recherche et l'étude scientifique.

La LMCFA fixe des règles spéciales d'accès aux documents relatifs à des mesures de coercition à des fins d'assistance et à des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Elle crée un droit d'accès spécial en faveur des personnes concernées, de leurs proches, mais aussi des chercheurs, qui réunit dans une seule et même institution différentes règles provenant des législations sur la protection des données, l'accès aux documents et l'archivage, afin de permettre un accès le plus large possible aux personnes autorisées.

La présente information se concentre sur les particularités de ce droit d'accès spécial institué directement par le droit fédéral. Mais ce dernier ne rend pas caduques pour autant les autres droits d'accès prévus par la législation cantonale. Il s'agit :

- > Du **droit d'accès à ses propres données personnelles**, prévu par la législation sur la protection des données (cf. la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données, LPrD, RSF 17.1). La LPrD octroie à toute personne le droit d'accéder en principe gratuitement aux données la concernant qui sont contenues dans les fichiers des organes publics, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.
- > Du **droit d'accès aux documents prévu par la législation sur la transparence** (cf. la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents, LInf, RSF 17.5 ; cf. aussi Ordonnance sur l'accès aux documents OAD, RSF 17.54). La LInf permet à toute personne d'accéder en principe gratuitement à l'ensemble des documents officiels détenus par les organes publics, pour autant que l'intérêt du public à l'information prévale sur les exceptions définies par la loi (prise en compte d'intérêts publics ou privés s'opposant à l'accès).
- > Du **droit de consulter les archives publiques**, qui découle de la législation sur l'archivage précitée. La LArch prescrit différents délais de protection des documents archivés. Avant l'échéance de ces délais, la consultation de documents archivés est régie par la LInf. Une fois les délais échus, ces documents deviennent en principe accessibles librement et gratuitement conformément aux modalités de consultation des archives. Les délais de protection prévus par la LArch sont les suivants :

- > le **délaï ordinaire de protection** des documents pour lesquels il n'existe aucun motif objectif justifiant de restreindre leur consultation est de 30 ans (art. 15 LArch) ;
- > les documents **classés selon des noms de personnes et qui contiennent des données personnelles sensibles** sont accessibles au public selon l'ordre suivant : 10 ans après le décès de la personne concernée, 100 ans après sa naissance si la date de décès est inconnue, 100 ans après la clôture du dossier dans le cas où ni la date de naissance, ni la date de décès de la personne ne sont connues (art. 16 al. 1 et 2 LArch) ;
- > le délai de protection de **certaines catégories d'archives** peut être prolongé par le Conseil communal au moyen d'un règlement administratif pour une durée supplémentaire de 20 ans au maximum pour autant qu'il existe un intérêt public ou privé prépondérant s'opposant à leur divulgation (art. 16 al. 3 LArch) ;
- > dans un cas particulier, le délai de protection **d'un ou plusieurs documents déterminés** peut être prolongé pour une durée limitée sur la base d'une décision du Conseil communal, lorsqu'il existe un intérêt public ou privé prépondérant qui justifie de restreindre leur consultation (art. 16 al. 4 LArch).

Ces différents droits subsistent **conjointement aux dispositions de la LMCFA** autant à l'égard des personnes concernées que du public. En revanche, la portée et l'étendue des restrictions au droit d'accès que les lois précitées permettent généralement d'opposer à l'auteur-e d'une demande **sont limitées** lorsque celle-ci provient d'une personne autorisée au sens de la LMCFA (cf. 4.2.3 et 4.2.4 ci-dessous).

4.2.2. Personnes autorisées à consulter les documents selon la LMCFA

La LMCFA prévoit **un droit d'accès spécial** aux dossiers qui concernent des mesures de coercition à des fins d'assistance ou le placement extrafamilial d'une personne (art. 11). Ce droit d'accès est accordé à plusieurs catégories de personnes.

- > Il est accordé tout d'abord aux **personnes concernées**, c'est-à-dire aux victimes des mesures de coercition ou de placements administratifs antérieurs à 1981 (art. 11 al. 1, 1^{ère} phr. et art. 11 al. 3 let. a LMCFA). Les personnes qui ne peuvent ou qui ne souhaitent pas entreprendre elles-mêmes les démarches nécessaires aux fins d'accéder aux documents les concernant ont la possibilité de désigner **un représentant** (avocat, personne de confiance, etc.) qui est spécialement autorisé à agir en leur nom. Le représentant est tenu de justifier de ses pouvoirs par la présentation d'une **procuracion** dûment signée et datée par la personne représentée et accompagnée d'une pièce de légitimation valable (cf. voir 5.4 ci-dessous sur la collaboration avec d'autres cantons et des organisations privées d'aide aux victimes).
- > Il est accordé également aux **proches d'une victime décédée**, qui disposent **après son décès** du même droit d'accès à son dossier. Le délai de protection de 10 ans après la date du décès de la personne concernée fixé à l'article 16 al. 2 LArch ne peut en particulier pas leur être opposé (art. 11 al. 1, 2^o phr. LMCFA). La définition de proches est donnée à l'article 2 let. e LMCFA. Il s'agit du conjoint, du partenaire enregistré, des enfants, des pères et mères de la personne concernée, ainsi que des autres personnes unies à elle par des liens analogues, tels que les frères et sœurs ou les concubins. Comme pour les personnes concernées, les proches ont aussi la possibilité de se faire représenter par un tiers.

- > La loi aménage un droit d'accès spécial pour **les chercheurs et les chercheuses** qui accomplissent des activités scientifiques ou statistiques reconnues (art. 11 al. 2 et al. 3 let. c LMCFA). L'accès aux documents par les chercheurs et les chercheuses est soumis au respect des exigences suivantes :
 - > les documents visés ne sont pas utilisés à des fins se rapportant à des personnes ;
 - > si les documents consultés sont soumis à un délai de protection prévu par la LArch, les chercheurs et les chercheuses devront s'engager à respecter **les lignes de conduites de l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD) en matière de recherche non médicale** ([Feuille informative no 1 – Projet de recherche non médicale](#)) ;
 - > dans tous les cas, les chercheurs et les chercheuses sont tenus de respecter **les droits de la personnalité des personnes concernées**, en particulier les dispositions contenues dans la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1).
- > Enfin, d'autres personnes peuvent, **dans des cas particuliers**, avoir un accès à des documents qui entrent dans le champ d'application de la LMCFA. C'est le cas :
 - > lorsque la personne concernée **a consenti à la divulgation** de son dossier (art. 11 al. 3 let. b LMCFA), soit de manière générale, soit en faveur d'une personne en particulier ;
 - > exceptionnellement, lorsqu'une tierce personne justifie **d'un intérêt particulièrement digne de protection** à consulter un dossier (art. 11 al. 3 let. e LMCFA) ;
 - > lorsqu'une autorité a besoin du dossier pour **accomplir ses obligations légales** (art. 11 al. 3 let. d LMCFA), étant précisé que ces documents ne peuvent jamais être utilisés pour prendre une décision qui serait défavorable aux personnes concernées (art. 10 al. 2 LMCFA).

4.2.3. Conditions d'accès aux dossiers

L'accès par les personnes autorisées aux documents en rapport avec une mesure de coercition à des fins d'assistance ou un placement extrafamilial antérieurs à 1981 doit être **aisé et gratuit** (art. 11 al. 1, 1^{ère} phr.). Il découle de cette exigence les conséquences suivantes :

- > Les personnes ayant fait l'objet d'une telle mesure, leurs proches, ainsi que les chercheurs et les chercheuses disposent à chaque fois **d'un intérêt digne de protection** qui leur permet de consulter les documents conformément à la loi. Ceci implique que :
 - > l'article **25 al. 2 LPrD** qui permet de restreindre le droit d'accès à des documents archivés ne peut pas être opposé à une demande d'accès fondée sur la LMCFA ;
 - > ne peuvent pas non plus être invoqués les arguments du type : un manque de ressource aux fins de traiter la demande ou une somme de travail jugée trop importante.

- > L'intérêt de toute personne qui remplit les conditions d'accès au sens de la LMCFA **l'emporte toujours sur l'existence d'un éventuel intérêt public** au maintien du secret des documents visés. Il en résulte que :
 - > les motifs de restriction au droit d'accès tirant leur source de **l'existence d'un éventuel intérêt public prépondérant** (art. 25 al. 1 let. a LPrD ; art. 26 LInf et art. 16 al. 3 et 4 LArch) sont inopposables ;
 - > ne peut pas non plus être invoqué le secret des **procès-verbaux du Conseil communal** prévu à l'article 103^{bis} al. 2 de la loi sur les communes (LCo ; RSF 140.1).
- > Afin de privilégier l'intérêt des personnes concernées d'accéder à leur propre histoire et de favoriser la recherche, la portée et l'étendue des motifs de restriction au droit d'accès qui tirent leur source de **l'existence d'un intérêt privé de tiers** (art. 25 al. 1 let. b LPrD ; art. 27 al. 1 LInf et art. 16 al. 3 et 4 LArch) sont en partie réduites conformément aux recommandations de la Table ronde (cf. [Rapport et proposition de la Table ronde, p. 32](#)). Ainsi :
 - > pour **les victimes d'une mesure**, il est important pour elles qu'elles puissent connaître les personnes responsables de ce qu'elles ont vécu. Dans cette perspective, la possibilité de caviarder l'identité de ces personnes devrait en principe être limitée à des cas justifiés ; par exemple, lorsque la divulgation de cette information paraît objectivement propre à mettre en danger les intérêts de l'auteur de la mesure ou de ses proches.
 - > les intérêts **des autres tiers** qui pourraient être cités dans le dossier d'une victime sans qu'ils aient participé de manière causale au prononcé d'une mesure sont réservés. Dans ces situations, il convient de procéder à une pesée ordinaire des intérêts en présence.
 - > **à l'égard des chercheurs et des chercheuses**, l'identité des auteurs d'une mesure ne peut en revanche jamais être caviardée conformément à la volonté du Conseil fédéral, ceci afin de permettre d'établir les différentes responsabilités (cf. [Message LMCFA, in FF 2016 87, p. 116](#)). Il en va en principe de même s'agissant des autres tiers, dès lors que l'auteur des recherches s'est engagé à respecter les lignes de conduites de l'ATPrD sur les recherches non médicales (cf. 4.2.2 ci-dessus).

4.2.4. Modalités de consultation des dossiers

Les documents sont présentés à la personne concernée **dans les locaux réservés à cet effet** conformément à la législation sur les archives.

Il n'existe pas de droit à **la remise des dossiers originaux, à leur rectification, ni à leur destruction**. Pour témoigner à l'attention des générations futures des agissements adoptés à une certaine époque, il est important que ces documents restent en possession des archives qui les détiennent dans l'état dans lequel ils se trouvent (cf. [Message LMCFA, p. 116](#)). Pour autant que leur état de conservation le permette, les personnes autorisées à consulter des documents peuvent cependant demander à **en recevoir une photocopie** :

- > Pour les personnes concernées et leurs proches, les photocopies des documents les concernant sont exécutées **gratuitement** par les archives concernées (art. 24 al. 4 LPrD) ;
- > A l'égard des chercheurs, **un émolument** peut être perçu conformément à la législation sur les archives.

4.2.5. Mention de désaccord

Les documents consultés peuvent contenir des passages qui, de l'avis de la personne concernée, renferment **des renseignements erronés ou de fausses déclarations** à son propos.

Dans ce cas, la personne concernée dispose, conformément à l'article 11 al. 4 LMCFA (également art. 26 al. 3 LPrD et art. 4 LArch), du **droit de mentionner le caractère litigieux ou inexact d'une information**. Elle peut aussi rédiger elle-même **une notice rectificative** dans laquelle elle exprime sa propre version des faits.

Ces correctifs doivent être **ajoutés au dossier** de manière appropriée. Les responsables des archives communales apportent le soutien nécessaire dans l'accomplissement de ces démarches. Au besoin, ils prennent conseil auprès des Archives cantonales qui les renseignent.

4.2.6. Cas particulier de l'accès aux documents dans le cadre des adoptions

En matière de droit d'accès, une question particulière se pose concernant le cas des enfants qui ont été mis à l'adoption en exécution d'une mesure de coercition à des fins d'assistance en lien avec le **secret de l'adoption**.

Selon l'Office fédéral de la justice, le secret de l'adoption constitue **une restriction** au droit des parents biologiques dont les enfants ont été confiés à l'adoption dans le cadre d'une mesure de coercition à des fins d'assistance d'obtenir des autorités les informations relatives à l'identité de leur enfant. De manière générale, le traitement de ce type de demande répond aux considérations suivantes :

- > Les adoptions prononcées depuis le 1^{er} avril 1973 **sont soumises au secret de l'adoption conformément à l'article 268b CC**. Aucune information au sujet de l'enfant adopté ne peut par conséquent être transmise aux parents biologiques sur la base de la LMCFA.
- > Le secret de l'adoption ne s'applique en revanche pas **aux adoptions prononcées avant le 1^{er} avril 1973**. Exception : le secret de l'adoption vaut aussi pour les adoptions qui, bien que prononcées selon l'ancien droit, ont été soumises au nouveau droit de l'adoption à la demande conjointe de l'adopté et des parents adoptifs (art. 12b al. 1, Titre final CC).
- > Contrairement aux parents biologiques, l'enfant adopté dispose pour sa part du **droit absolu de connaître l'identité de ses parents biologiques** en ligne directe. Cette faculté n'implique cependant pas le droit de les rencontrer.

Nota bene : le secret de l'adoption a été assoupli dans le cadre de la modification du code civil relative au droit de l'adoption du 17 juin 2016. Les nouvelles dispositions en la matière devraient entrer en vigueur à partir de 2018.

4.2.7. Restriction au droit d'accès et refus d'accorder l'accès

Conformément aux principes généraux de la procédure administrative, les communes sont tenues de signifier une restriction au droit d'accès par **voie de décision** (art. 27 LPrD).

Toute restriction du droit d'accès doit être suffisamment **motivée** pour permettre au requérant ou à la requérante d'apprécier la légitimité de la restriction (art. 25 al. 3 LPrD). Elle doit également indiquer qu'elle peut faire l'objet d'un **recours dans les 30 jours auprès du préfet** (art. 153 al. 1 de la loi sur les communes LCo ; RSF 140.1).

La décision de restreindre ou de refuser l'accès doit être rendue dans **un délai raisonnable**. En cas de refus de statuer ou en cas de retard injustifié dans le traitement de la demande d'accès, le ou la requérante peut en appeler au préfet en sa qualité d'autorité de surveillance des communes (art. 146 LCo).

5. Recherche de dossiers

Il n'est pas toujours évident d'effectuer des recherches historiques sur des personnes, encore moins lorsque nous sommes dans un contexte aussi délicat que celui des mesures coercitives. Il ne faut pas perdre de vue que ces personnes n'ont souvent pas su ce qui était arrivé à leur famille ou n'ont pas tous les détails concernant leur passé. Les recherches sont délicates, car le ressenti de ces événements n'est plus le même. Au moment des placements, il était « normal » de placer ces enfants et de prendre des mesures dites administratives contre des adultes alors qu'aujourd'hui cela est perçu comme choquant. La société a beaucoup évolué et nous ne devons pas oublier que nous avons passablement développé les structures sociales et l'aide aux personnes dès la fin des années septante.

5.1. Expérience acquise

Dans le canton de Fribourg, depuis 2013, les personnes concernées par les MCFA sont reçues à la fois au Centre LAVI et aux Archives de l'Etat. La majorité des personnes rencontrées sont des enfants placés dans des familles paysannes ou dans des orphelinats tenus par des Congrégations religieuses. L'accueil dans les familles paysannes était souvent motivé par la main d'œuvre gratuite que représentait l'enfant. Nombre d'enfants concernés furent également victimes de violence et d'abus, perpétrés en toute impunité, faute d'application correcte des lois et des contrôles prescrits ou en raison de l'éloignement de leurs familles. En effet, les différents lieux de placement (privés, intercommunaux ou étatiques) ne faisaient pas l'objet de contrôle rigoureux pour savoir comment les victimes étaient traitées. Par notre expérience, nous avons pu constater que l'enfance douloureuse de ces personnes a eu, dans bien des cas, des répercussions à long terme sur leur vie affective, sociale, professionnelle et financière.

La grande majorité de ces placements répond à des lois et à des critères de l'époque, en dépit du fait que des situations ont fait l'objet de décisions arbitraires. Selon notre expérience pratique, trois formes de placement ont été décelées : le premier répond à une demande d'un tribunal d'arrondissement, généralement lors d'un divorce ou du fait que les deux parents ont des ennuis judiciaires. Le deuxième émane souvent d'une commune – éventuellement avec l'aide de la paroisse – afin de trouver une solution pour des familles indigentes ou qui troublaient les mœurs établies ; les communes ou la famille incitée par la commune recherchaient alors l'aide des justices de paix pour légitimer les placements lorsque les parents offraient de la résistance. Enfin, le troisième cas vient des parents eux-mêmes qui essayaient de trouver un métier pour leur enfant ou qui devaient placer un ou plusieurs enfants faute d'argent pour nourrir toute la famille.

Les fondements légaux qui ont conduit à ces mesures sont détaillés sur le site fribourgeois des mesures coercitives : http://www.fr.ch/aef/fr/pub/coercitions/fondements_legaux.htm

5.2. Recherches aux Archives de l'Etat de Fribourg

Les Archives de l'Etat, comme d'autres instances, effectuent des recherches pour les victimes. Vu que les services de tutelles et curatelles dépendent des communes, la prospection porte en priorité sur les documents judiciaires⁵ afin de trouver des preuves d'une vie familiale tumultueuse et pour savoir si un juge aurait prononcé un placement. Ces recherches s'avèrent parfois longues, mais tout est mis en œuvre pour apporter un élément supplémentaire permettant aux victimes de confirmer – ou non – leur souvenir et ainsi savoir ce qui s'est passé. Si les victimes le souhaitent, elles sont reçues aux Archives de l'Etat pour prendre connaissance des documents et obtenir toutes les explications nécessaires à la compréhension du dossier. Cela est aussi l'occasion de prendre connaissance de nouveaux éléments de recherches que les victimes n'avaient pas encore cités.

Au vu des éléments existants dans leur demande ou de ceux retrouvés dans les dossiers d'archives, les communes et toutes les autres institutions possibles seront contactées, afin d'obtenir des données supplémentaires. Le Centre LAVI ou les Archives de l'Etat peuvent alors servir d'intermédiaires et transmettre les documents aux victimes, à moins que la commune ne le fasse directement.

Il convient de préciser que tous les documents liés aux victimes devront être conservés par chaque intervenant, Etat, commune ou autre, durant une période d'au moins 10 ans⁶ (cf. 4.1 ci-dessus).

Des dossiers peuvent être retrouvés aux Archives de l'Etat de Fribourg, dans les justices de paix et dans certains services de curatelles. Il arrive qu'aucun dossier ne soit retrouvé, car la décision a été prise au niveau communal ou par les parents eux-mêmes sans passer par une autorité judiciaire. Dans ces cas, la collaboration avec les communes est essentielle, car elles sont les seules à pouvoir démontrer le placement.

5.3. Documents recherchés dans les communes

Les victimes sont à la recherche de tous les documents leur permettant d'en savoir plus sur leur passé, voire sur celui de leurs parents : en effet, les enfants qui ont été placés chez des paysans, dans des familles ou dans des orphelinats n'ont pas tous des dossiers à leur nom, très souvent les raisons du placement se trouvent au nom de leurs parents. D'après la LMCFA, les victimes ou leurs proches ont le droit de savoir et les protections juridiques liées aux documents ont été levées spécialement.

La LMCFA charge les responsables des archives d'aider les victimes et leurs proches à retrouver les documents en lien avec une mesure. Dans le cadre de leur devoirs d'assistance, les responsables des archives communales doivent coopérer avec les requérants au mieux de leur capacité dans le but d'identifier et de réunir les documents qui sont liés entre eux. Ils vérifient également s'ils ont en leur possession des informations se rapportant à l'existence d'une éventuelle épargne auprès d'une banque ou d'une caisse d'épargne dont la trace aurait été perdue pendant l'exécution de la mesure (art. 13 LMCFA).

Les cantons, les communes et les institutions privées doivent répondre aux demandes des victimes et leur montrer les documents en question dans un délai relativement bref. Les victimes peuvent aussi demander des copies de ces documents. Au niveau des communes, il faudrait alors voir si des

⁵ Les recherches ne sont toutefois pas limitées et sont effectuées dans l'entier des archives.

⁶ Il est évident que, si les documents en question font déjà l'office d'une obligation d'archiver, cela ne changera en rien les mesures actuellement en vigueur.

dossiers, par exemple liés à une tutelle ou à un retrait de l'autorité parentale⁷, existent ainsi que rechercher si des mentions de ces faits ou de la situation familiale sont signalées dans les protocoles du Conseil communal. Pour certaines communes, cela peut aussi se trouver dans des registres de secours aux démunis, de services sociaux ou d'entraide. Si des archives liées à un orphelinat ou à une autre institution se trouvent dans votre commune, il est primordial d'y effectuer des recherches.

Toutes les personnes qui déposent une demande à la Confédération devront prouver leur statut de victimes, dans ce cas le moindre élément statuant sur le placement de ces individus dans une institution, dans une ferme ou dans un autre endroit est très important. Il peut s'agir aussi d'un simple document prouvant qu'un couple n'est pas apte à s'occuper de ses enfants ou qu'il vit de manière inappropriée dans le village. Le fait qu'une commune supporte des frais⁸ pour une personne peut aussi être une preuve d'un placement. Dans un tel contexte, le moindre élément constitue une avancée dans les recherches et peut s'avérer très important.

Pour ces recherches, les communes peuvent demander conseil aux Archives de l'Etat de Fribourg (art. 12 LMCFA), qui tâcheront de les accompagner dans ce processus. Les demandes adressées aux communes peuvent venir des victimes directement, mais aussi du Centre LAVI et des Archives de l'Etat.

5.4. Collaboration avec d'autres cantons et des organisations privées d'aide aux victimes

Conformément à l'article 14 al. 3 LMCFA, les victimes et leurs proches ont la possibilité de s'adresser au point de contact cantonal de leur choix dans le cadre de leurs démarches. Certains cantons offrent aux personnes concernées de procéder pour elles aux recherches nécessaires afin d'identifier les documents qui les regardent. Les recherches peuvent alors être effectuées dans un ou plusieurs cantons.

Des associations et des groupes d'intérêts d'aide aux victimes de mesures se sont aussi formés, qui peuvent offrir des services similaires d'aide à la recherche des documents des victimes. La Croix-Rouge suisse aide notamment et il est aussi possible de travailler avec son service de recherches de personnes pour retrouver des membres de la famille⁹.

Si des documents qui concernent une victime existent bel et bien et que les conditions du droit d'accès sont réunies, les responsables des archives sont tenus de traiter la demande comme si elle venait de la personne elle-même ou de ses proches. La seule condition supplémentaire qui peut – et doit – être imposée est la production d'une procuration dûment signée par la personne concernée, ainsi qu'une copie d'une pièce d'identité valable.

6. Expériences de deux communes

Afin de montrer les différences qui existent lors des recherches, l'expérience de deux communes est parlante. Il est clair que chaque demande est différente et il n'est pas possible d'en tirer des généralités, mais il est nécessaire de répondre dans les délais demandés par la Confédération.

⁷ Dans ces deux cas, il est utile de rechercher autant le nom des enfants que celui de leurs parents.

⁸ Ou qu'un des parents paie la commune.

⁹ Les documents retrouvés pour l'indemnisation peuvent en effet permettre à des personnes de se découvrir un nouveau membre de la famille.

6.1. Ville de Fribourg

Pour la Ville de Fribourg, présentation de Monsieur Jean-Daniel Dessonnaz et Madame Dominique Lehmann-Piérart, archivistes :

La Ville de Fribourg dispose d'un [Service de l'aide sociale \[SASV\]](#) ainsi que d'un [Service des curatelles d'adultes \[SCA\]](#), tous deux relevant administrativement de la [Direction des Affaires sociales](#). En l'état, les demandes de renseignements concernant les placements d'enfants leur sont adressées par le Centre de consultation LAVI principalement. Ces Services effectuent ensuite les recherches dans leurs archives intermédiaires/archives respectives et répondent ainsi directement aux demandeurs.

Si ces deux instances ne sont pas en mesure de répondre faute de documentation ad hoc, la demande est transmise aux [Archives de la Ville \[AVF\]](#) - de création toutefois récente (années 1980ss.) -, lesquelles procèdent à des investigations, principalement à partir des sources du Conseil communal (Protocoles et Chemises de l'Exécutif) et, au besoin, dans d'autres fonds documentaires en leur possession (Registres du contrôle des habitants, anciens fonds bourgeoisiaux, etc.).

Dans le cas d'une « grande » commune, et d'une manière générale, il est impératif de mettre sur pied une procédure de coordination entre les Services communaux, permettant de gérer les demandes de manière efficace et d'en assurer le suivi. La désignation d'un destinataire unique pour chaque requête (le Conseil communal et/ ou le Secrétariat communal) pourrait répondre à cette exigence de bonne gouvernance.

Enfin, on ne saurait trop insister sur la qualité d'une bonne communication interservices, notamment lorsque la demande émane d'un particulier, afin de ne pas multiplier inutilement les recherches.

6.2. Commune de Corbières

Compte-rendu du mandataire de la commune de Corbières, Monsieur François Blanc, historien :

A l'automne 2015, les autorités communales de Corbières m'ont informé que deux personnes leur avaient adressé une demande de recherche dans les archives, aux fins d'attester qu'elles avaient bel et bien été placées dans deux différentes familles de ce village. M'occupant bénévolement et à temps perdu de ces archives, les autorités communales m'ont demandé de bien vouloir effectuer les investigations requises, dont elles me priaient au préalable d'estimer le coût. Pour procéder à cette évaluation, je disposais des données de base suivantes : nom, date de naissance et filiation des deux requérantes, ainsi que période approximative de placement à Corbières, soit entre 1952 et 1956 environ. Les deux seules sources susceptibles de contenir une trace du placement m'ont paru être les protocoles et la correspondance reçue du Conseil communal; une secrétaire communale avait déjà regardé les enveloppes de correspondance. Une des deux personnes ayant reçu une aide d'urgence, a retiré sa demande, ce qui ne modifiait cependant pas vraiment le travail à faire.

Début 2016, j'ai commencé par m'enquérir des informations déjà réunies sur la requérante auprès du préposé aux cas d'enfants placés aux Archives de l'Etat de Fribourg. Je me suis ensuite rendu dans le local des archives communales, où j'ai rencontré deux obstacles principaux. Premièrement, ce fonds n'est ni classé ni répertorié; cependant, pour l'avoir plusieurs fois consulté à des fins d'études historiques locales, j'ai l'avantage de le connaître relativement bien, d'autant plus qu'il ne s'agit pas d'un énorme volume. Deuxièmement, rien ne facilite une rapide consultation des protocoles du Conseil communal : ni mot-clé inscrit dans la marge indiquant l'objet des discussions du

Conseil - sauf pour une courte période - ni répertoire alphabétique en fin de volume. Ma première action a consisté à passer en revue l'ensemble des fonds, afin d'y trouver d'éventuelles autres sources pertinentes, mais sans succès. J'ai ensuite épluché les protocoles des séances du conseil communal sur une période allant du 1^{er} juillet 1950 au 17 mai 1959, soit un total de 623 pages; les indications relatives à la période de placement étant incertaines, j'ai volontairement élargi le champ d'examen. Je n'y ai trouvé aucune mention du placement de la requérante, dont le seul lien avec Corbières semblait résider dans le fait que son père avait été domicilié à Corbières entre 1922 et 1949, soit un an avant sa naissance. A partir de 1950, ni elle-même ni ses parents n'avaient été domiciliés à Corbières, dont ils n'étaient de plus pas ressortissants. Je ne vis en conséquence aucune raison permettant raisonnablement de penser que cette commune ait entretenu la moindre correspondance administrative à son sujet. Partant, il n'y avait donc à mon avis aucun motif valable de poursuivre plus avant mes investigations. J'ai consacré en tout 4 heures à cette tâche.

7. Liste des abréviations et liens

AEF	Archives de l'Etat de Fribourg
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
BGC	Bulletin officiel des séances [du Grand Conseil]
BL	Bulletin des lois [du canton de Fribourg] (aujourd'hui « Recueil officiel fribourgeois », ROF)
CCS	Code civil suisse (RS 210)
FF	Feuille fédérale
LArch	Loi sur l'archivage et les Archives de l'Etat de Fribourg (RSF 17.6)
LCo	Loi sur les communes (RSF 140.1)
LInf	Loi sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5)
LMCFA	Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (FF 2016 7677)
LPD	Loi fédérale sur la protection des données (RS 235.1)
LPrD	Loi [cantonale] sur la protection des données (RSF 17.1)
MCFA	Mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (art. 2 LMCFA)
OAD	Ordonnance sur l'accès aux documents (RSF 17.54)
OMCFA	Ordonnance du 15 février 2017 du Conseil fédéral sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (pas encore publiée dans le RS)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSF	Recueil systématique du droit fribourgeois
Table Ronde	Plateforme de travail et d'échange en matière de MCFA instituée par la Confédération

8. Auteurs

Plusieurs instances ont été impliquées dans la rédaction ainsi que dans le suivi du projet de l'info'SCom :

- > Centre de consultation LAVI
- > Archives de l'Etat de Fribourg
- > Autorité de la Transparence et de la Protection des données, avec le concours du Service de législation
- > Direction de la santé et des affaires sociales
- > Avec la participation de la Ville de Fribourg (Jean-Daniel Dessonnaz et Dominique Lehmann-Piérart) ainsi que la Commune de Corbières (François Blanc)

Service des communes SCom

Rue de Zaehringen 1, Case postale, 1701 Fribourg
www.fr.ch/scom

Amt für Gemeinden GemA

Rue de Zaehringen 1, Postfach, 1701 Freiburg
www.fr.ch/gema

—