

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL**  
**sur les postulats**

- **Jean-Michel Dolivo et consorts demandant si le canton de Vaud réhabilitera les personnes détenues administrativement entre les années 1930 et 1980 (13\_POS\_018) et**
- **Josée Martin et consorts - Sauvegarder les archives des enfances volées (14\_POS\_089)**

***Rappel du postulat***

***Jean-Michel Dolivo et consorts demandant si le canton de Vaud réhabilitera les personnes détenues administrativement entre les années 1930 et 1980***

*A la suite d'une initiative d'un parlementaire, la Commission des affaires juridiques du Conseil national a adopté, en date du 11 octobre 2012, un Rapport sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative et un projet de loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative qui est actuellement en consultation. Comme le relève ce rapport, les placements administratifs étaient ordonnés non pas pour sanctionner une infraction, mais en réaction à un comportement jugé socialement déviant. Les personnes placées par décision administrative étaient envoyées dans des établissements d'exécution des peines pénales. Elles y côtoyaient des détenus. Ces personnes portaient aux yeux de la société les mêmes stigmates et traînaient la même réputation que leurs codétenus de droit pénal. Le projet de loi fédérale vise à réparer l'injustice faite aux personnes placées en détention administrative par la reconnaissance formelle que ces placements constituaient une injustice et ont été exécutés sous une forme qui constitue une injustice. Le projet exclut le droit à des dommages-intérêts ou à une indemnité à titre de réparation morale. Il garantit un accès aisé et gratuit à leur dossier aux personnes concernées, de même qu'à leurs proches après leur décès.*

*Le placement par décision administrative a été introduit dans la seconde moitié du 19<sup>ème</sup> siècle en tant qu'instrument politique de lutte contre la pauvreté. Il s'agissait de diverses mesures de contrainte à des fins d'assistance, notamment l'enfermement dans des établissements d'exécution de peine ou d'autres établissements similaires, de jeunes femmes et de jeunes hommes essentiellement, accusés de s'adonner à la paresse, au libertinage, à la prostitution ou à l'ivrognerie. Un mode de vie dissonant, jugé socialement dérangeant, était motif à l'enfermement et à des mesures de "remise au pas" et d'"éducation par le travail". Dans les plupart des cantons suisses, c'étaient les autorités administratives qui étaient chargées de prononcer un placement, d'où le terme de "placement administratif". Les victimes de ces mesures arbitraires ont été en particulier la minorité ethnique yéniche, dans le cas des "enfants de la rue", ainsi que des personnes en marge de la société – notamment, les alcooliques, les personnes vivant dans la pauvreté, les prostituées, les toxicomanes – ou des personnes qui se singularisaient dans leur commune pour une raison ou une autre, par exemple les mères célibataires. Tous ces groupes de personnes ont été condamnés pour des motifs moraux*

comme étant "paresseux" ou "déviant". Dans certains cas, les autorités ont même ordonné des mesures aussi graves que la castration et la stérilisation forcées, l'enlèvement et l'adoption forcée de l'enfant, le placement à l'étranger ou l'admission dans des foyers et des centres de détention pénitenciers. Les mesures d'emprisonnement touchaient en majorité des hommes adultes, mais les autorités prononçaient aussi parfois des internements administratifs contre des jeunes femmes de 14 à 18 ans. Au 20<sup>ème</sup> siècle, en Suisse, des milliers de personnes ont été emprisonnées ou internées dans les hôpitaux psychiatriques pour des causes telles que la "paresse" ou le "libertinage". Ainsi, jusqu'en 1980, les autorités cantonales et communales suisses ont volé, sans procès, la liberté d'adolescentes.

C'est une modification du Code civil suisse, en 1981, avec l'adoption de dispositions sur la privation de liberté à des fins d'assistance et le retrait de la réserve apportée à l'article 5 la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) qui a mis fin à ces placements administratifs. Dans de très nombreux cas, les personnes concernées n'avaient aucune possibilité de faire examiner leur situation par un tribunal. En outre, l'exécution de ces décisions administratives a souvent posé des problèmes : un grand nombre de personnes ont été placées dans des établissements pénitentiaires alors qu'elles n'étaient sous le coup d'aucune condamnation pénale. Des pratiques incompatibles avec l'article 5 CEDH, "Droit à la liberté et à la sûreté". Combien de personnes ont été ainsi enfermées à des fins "d'assistance" ? On ne dispose pas de chiffres précis à ce sujet. Pour le seul canton de Berne, on dispose de chiffres entre 1942 et 1981, soit 2700 personnes détenues en raison du droit cantonal public. Le 10 septembre 2010, lors d'une cérémonie tenue à Hindelbank, établissement pénitentiaire bernois, la Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, ainsi que des représentants cantonaux, ont présenté leurs excuses aux personnes qui furent abusivement incarcérées par les autorités de tutelle. Cependant, depuis ces excuses officielles, le nombre de victimes n'a toujours pas été recensé officiellement dans de nombreux cantons.

Dans le canton de Vaud, quelles ont été les bases légales de l'internement administratif ? Le 24 octobre 1939, le Conseil d'Etat édictait un arrêté "concernant l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société". Les articles 179 et 180 du Code pénal vaudois sont abrogés. Le 13 novembre 1939 était publié l'arrêté d'application concernant l'internement administratif. L'internement se fait, sur décision du département, dans "une colonie de travail". Il est prévu pour trois ans. Est instituée une Commission cantonale d'internement administratif (CCIA). Le 8 décembre 1941 entrait en vigueur la loi, votée par le Grand Conseil, "sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société". La durée de l'internement est de 5 ans au plus. Il peut, dans certain cas, être de durée indéterminée. Le 28 août 1945, le député Paul Golay dépose une motion en faveur de l'abrogation de la loi sur l'internement administratif. Le 21 mai 1946, publication du rapport de la commission qui examine la motion de Paul Golay. Le rapport propose une modification de la loi et non son abrogation. Le 1er octobre 1946, entrée en vigueur de la loi du 2 septembre 1946 "modifiant et complétant la loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société" qui devient la "loi du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments asociaux". Le 2 décembre 1969, dépôt de la motion d'Anne-Catherine Menétrey et consorts en vue de la suppression de la loi sur l'internement administratif. Le 17 décembre 1971, entrée en vigueur de la loi du 7 décembre 1971 "abrogeant celle du 8 décembre 1941 sur l'internement administratif d'éléments asociaux".

L'ancien juge cantonal Roland Bersier, qui a travaillé sur la CCIA alors qu'elle était encore en activité et qui a pu bénéficier des archives de la commission, a écrit en 1968 une Contribution à l'étude de la liberté personnelle. L'internement des aliénés et des asociaux. La stérilisation des aliénés. Roland Bersier est très critique et met fortement en cause l'internement administratif, tel qu'il est pratiqué dans le cadre de la CCIA. La CCIA a fonctionné de 1939 à 1971. Cette institution a ouvert 261 dossiers ; elle a pris 322 décisions, du fait de la comparution, dans certains cas à plusieurs

reprises, de personnes devant la commission.

*Les députés soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat d'établir un Rapport sur l'internement administratif dans le canton de Vaud, depuis les années trente à la fin des années septante (entre autres, le nombre de personnes concernées, leurs caractéristiques, les conditions de détention) et, le cas échéant, de proposer des mesures dans le sens d'une réhabilitation des personnes placées en internement administratif dans le canton de Vaud. Ces mesures pourraient être du même type que celles proposées sur le plan fédéral.*

*(Signé) Jean-Michel Dolivo*

*et 39 cosignataires*

### **Rappel du postulat**

#### **Josée Martin et consorts - Sauvegarder les archives des enfances volées**

*Durant les années trente et jusqu'à la fin des années septante, nombre d'enfants souvent issus de familles pauvres, orphelins ou nés hors mariage ont été placés de force dans des familles et dans des établissements fermés à des fins d'assistance. Ils ont pu y être placés contre la volonté de leur mère ou de leurs parents et, trop souvent, ont souffert d'abus, de mauvais traitements, d'exploitation au travail ou de désintérêt, voire de stérilisations et d'avortements forcés, sous la " surveillance " quasi inexistante de l'Etat. Aujourd'hui, une partie des personnes ayant subi cette contrainte, devenues âgées, souhaitent connaître et comprendre le parcours de leurs premières années et avoir accès à leur dossier. De plus, à des fins historiques, il est important de pouvoir conserver les archives relatives à ces événements.*

*Au niveau fédéral, depuis quelques années, des initiatives se développent pour apporter réparation aux victimes des torts ainsi infligés. En 2013, une table ronde organisée sous l'égide de la Confédération a approuvé des mesures destinées à faire la lumière sur cette période et a mis sur pied un fonds d'urgence qui a déjà admis l'octroi d'une aide à plusieurs centaines de personnes atteintes dans leur santé ou en situation précaire. En outre, une initiative populaire a été lancée le 31 mars 2014 demandant réparation par la création d'un fonds de 500 millions en faveur des quelque 20'000 personnes gravement lésées et qui sont concernées au niveau suisse. Parallèlement, la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative, entrée en vigueur au 1er août 2014, vise à réaliser une étude sur les placements abusifs et à faciliter l'accès aux dossiers. A relever aussi que, dans le canton de Vaud, il existe depuis 2012 un fonds destiné spécifiquement à certains orphelins placés par l'Etat et aujourd'hui en situation de précarité.*

*C'est précisément dans ce contexte que le présent postulat a pour objectif de veiller à sauvegarder, dans le canton de Vaud, les archives de ces enfances volées. Ce postulat a donc une portée élargie par rapport à celui de Jean-Michel Dolivo sur la réhabilitation des personnes placées en détention administrative durant cette période (13\_POS\_018).*

*L'objectif visé par le postulat est d'assurer la sauvegarde des archives publiques et privées concernant les dossiers des personnes placées à des fins d'assistance dans le canton de Vaud, et de permettre aux personnes concernées d'avoir un accès aisé à leur propre dossier.*

*Ainsi, les député-e-s soussigné-e-s demandent au Conseil d'Etat de faire un état des lieux et d'identifier les mesures appropriées, en ce qui concerne les enfants placés hors de leur famille et victimes d'abus, les jeunes et adultes victimes d'incarcération par voie administrative à des fins d'assistance, ainsi que les enfants de la communauté des gens du voyage, durant la période allant des années trente à la fin des années septante. Il est suggéré d'envisager également les mesures d'accompagnement psycho-social des victimes lors de la consultation de leur dossier, ainsi que sur les conditions nécessaires au respect du droit à l'oubli. En outre, le recensement des archives devrait s'étendre aux archives des institutions sociales, des paroisses et d'autres organismes détenant ces*

*dossiers.*

*(Signé) Josée Martin*

*et 39 cosignataires*

## **1 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT**

### **1.1 Préambule**

Le Rapport du Conseil d'Etat traite conjointement le postulat du député Jean-Michel Dolivo "demandant si le canton de Vaud réhabilitera les personnes détenues administrativement entre les années 1930 et 1980" et celui de la députée Josée Martin "sauvegarder les archives des enfances volées". A l'instar des postulants, le Conseil d'Etat tient à tout mettre en œuvre pour que la préservation des archives soit optimale et que les victimes, souvent très âgées, puissent connaître leur passé si elles le désirent.

A la faveur de l'exposé des résultats de l'étude spécifique sur les victimes d'internements administratifs demandée par le député Dolivo dans son postulat, le Conseil d'Etat saisit l'occasion d'informer également le Grand Conseil sur l'état des connaissances actuelles relatives aux mesures de coercition à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux appliquées dans le canton de Vaud entre 1930 et 1980.

Avant d'aborder les réponses proprement dites, le Conseil d'Etat souhaite rappeler brièvement les fondements légaux, administratifs et sociétaux qui ont permis de telles mesures afin de les replacer dans leur contexte.

### **1.2 Rappel des faits et du contexte**

#### *1.2.1 Une conception fondée avant tout sur la morale et l'ordre public*

Imposer de gré ou de force les bonnes mœurs, la morale, l'ordre et la sécurité publics constituaient des objectifs politiques, religieux et sociétaux prioritaires dans la majorité des pays européens, dont la Suisse, pendant les trois premiers quarts du 20<sup>e</sup> siècle.

Dans le canton de Vaud, ces objectifs se sont concrétisés par divers lois, règlements et arrêtés permettant à des autorités non-judiciaires de prononcer des incarcérations et d'autres mesures coercitives telles que la castration ou la stérilisation. Il s'agit principalement de :

- la loi sur le régime des maladies mentales (1901), qui autorisait une admission d'office des "aliéné-e-s" ;
- la loi sur l'internement des alcooliques (1906), prévoyant l'internement des "ivrognes" ;
- la loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique (1938), qui permettait d'interner par voie administrative celui qui "par fainéantise ou inconduite risque de tomber à l'assistance publique" ;
- l'arrêté sur l'internement administratif (1939), adopté en vertu des pleins pouvoirs qui venaient d'être accordés au Conseil d'Etat suite à l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale et qui fut pérennisé par la loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux en 1941 (pour plus de détails, voir le point 2.2.1).

Ces mesures ont conduit notamment à l'internement administratif d'alcooliques, de malades mentaux, de prostituées, de personnes "coupables d'inconduite" ou encore de "fainéants, dans le but d'éradiquer la pègre" : des qualificatifs et des méthodes qui, à cette époque, ne choquaient pas la majorité de la population même si quelques députés s'inquiétaient déjà de la conformité de ces internements administratifs au regard des droits humains.

Lorsqu'ils étaient prononcés par une autorité (et non décidés par les parents), les placements d'enfants dans des familles ou des institutions, généralement privées, parfois religieuses (surtout pour les ressortissants de cantons catholiques), relevaient essentiellement des Justices de paix et des curateurs

ou tuteurs nommés par celles-ci (dont le Tuteur général dès 1946) et/ou du Service de protection de la jeunesse ou de ses prédécesseurs (Service de prévoyance sociale et d'assistance publique et Office cantonal des mineurs jusqu'en 1957, puis Service de l'enfance jusqu'en 1970). Dans le canton de Vaud, la responsabilité de ces mesures, prises en application du Code civil fédéral et de la loi cantonale sur la prévoyance sociale et l'assistance publique (au chapitre de la protection de l'enfance), incombait donc à des autorités cantonales et non communales comme dans de nombreux cantons alémaniques.

Les études historiques ont considéré par la suite que le contrôle du déroulement de ces placements avait trop souvent été "gravement déficient" (1).

### *1.2.2 L'abrogation des lois et les prémisses d'une reconnaissance*

En 1971, le Grand Conseil vaudois abrogea la loi de 1941, reconnue contraire à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, alors en voie de ratification par la Suisse. Quant aux lois sur l'internement des alcooliques et des malades mentaux, elles furent abrogées en 1985 au profit de la loi sur la santé publique. Au niveau fédéral, une modification des articles du Code civil relatifs à la privation de liberté à des fins d'assistance est entrée en vigueur en 1981.

Dans les années 1980 et surtout 1990, les autorités fédérales et cantonales prirent progressivement conscience des injustices imposées à des milliers de personnes et des drames qu'elles ont engendrés. Un travail de mémoire et de réhabilitation a alors débuté, qui se s'est traduit notamment par les excuses présentées le 10 octobre 2010 par la Conseillère fédérale Evelyne Widmer-Schlumpf et par des représentants des cantons et de diverses institutions aux personnes incarcérées administrativement, lors d'une cérémonie organisée au pénitencier d'Hindelbank (BE) ; puis, par les excuses de la Confédération, des cantons et des institutions concernées à toutes les victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance, exprimées le 11 avril 2013 au Kulturkasino de Berne par la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga. Cette seconde cérémonie a été précédée par la nomination en décembre 2012 d'un délégué fédéral aux victimes de ces mesures et suivie par la création en juin 2013 d'une Table Ronde au sein de laquelle sont représentés les victimes, la Confédération, les cantons, les communes, les Eglises, diverses organisations et les milieux scientifiques. Cette Table Ronde est chargée en particulier de susciter et d'organiser un vaste travail de mémoire sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux ayant eu lieu avant 1981 (date charnière correspondant à la modification du Code civil mentionnée ci-dessus).

### *1.2.3 La réhabilitation et la réparation financière*

Le 1<sup>er</sup> août 2014, la loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative est entrée en vigueur. Elle reconnaît les injustices commises à l'égard des victimes, exige la conservation des archives publiques relatives à ces placements, confirme le droit des personnes concernées à consulter gratuitement leurs dossiers (généralement déjà reconnu par les législations cantonales) et ordonne une étude scientifique sur cette question. Par contre, elle ne prévoit pas de réparation financière.

Un rapport de la Table Ronde paru le 1<sup>er</sup> juillet 2014 présente l'état de la question et préconise des mesures dans sept domaines, dont l'accompagnement des victimes, la conservation des dossiers, des prestations financières et un programme national de recherches (2).

En décembre 2014, l'initiative populaire "sur la réparation" lancée par un comité interpartis a été déposée, avec près de 110'000 signatures apportées à la Chancellerie fédérale par deux cents victimes de mesures coercitives ou de placements extrafamiliaux. Elle demande réparation de l'injustice subie, par la création d'un fonds de 500 millions de francs en faveur des victimes et par la

réalisation d'une étude scientifique sur ce sujet. En janvier 2015, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement un contre-projet indirect à cette initiative, portant sur un montant de 250 à 300 millions de francs. Durant l'été 2015 a eu lieu la consultation y relative : *l'avant-projet de loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981* a pour objectif premier de reconnaître officiellement les torts infligés aux victimes. Il définit les diverses conditions posées au versement de prestations financières en faveur des victimes. Il est en particulier prévu de verser à ces dernières une contribution de solidarité, en signe de reconnaissance de l'injustice subie. Un crédit-cadre de 300 millions de francs devrait être adopté à cet effet. Il s'agit par ailleurs de soumettre les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux à une étude scientifique complète, et de présenter les résultats de cette étude de manière adéquate au public. Les actions commémoratives figurent également dans l'avant-projet. Enfin, ce dernier vise à aider les victimes et les autres personnes concernées dans le travail de reconstitution de leur propre histoire. L'avant-projet précise et étend pour ce dernier point le champ d'application de la loi sur l'aide aux victimes et règle l'archivage des dossiers (et la préservation des archives) et l'accès aux documents.

### **1.3 La situation dans le canton de Vaud**

#### *1.3.1 Les premiers débats*

Le canton de Vaud est moins impliqué que d'autres, principalement alémaniques, dans les débats des années 1980 et 1990 relatifs à l'Oeuvre des enfants de la grand-route, instituée en 1926 par Pro Juventute afin d'éradiquer le "vagabondage" en plaçant des enfants yéniches dans des familles sédentaires. L'étude historique très complète sur le sujet publiée en 1998 par les Archives fédérales suisses, sur la base des dossiers qui leur avaient été intégralement remis, ne reconnaît en effet que 2 cas vaudois sur un total de 619 (3). Les historiens expliquent la disparité entre cantons romands et alémaniques notamment par le fait que la Suisse romande était peu encline à collaborer avec le Secrétariat général de Pro Juventute à Zurich. De plus, les cantons alémaniques comptaient davantage de gens du voyage parmi leurs citoyens. C'est dans le canton des Grisons que le plus grand nombre de cas a été recensé : 271. L'Oeuvre est dissoute en 1973. La Confédération et Pro Juventute ont formulé des excuses officielles aux victimes en 1986-1987 et un dédommagement financier pour les victimes a été voté par la suite par le Parlement fédéral.

Par contre, le canton de Vaud est directement visé par la polémique qui se développe en été 1997 au sujet de la stérilisation légale des malades et infirmes mentaux, réglée par une loi cantonale de 1928 modifiant celle de 1901 sur le régime des personnes atteinte de maladies mentales. L'intervention pouvait avoir lieu sur autorisation du Conseil de santé, après enquête et préavis de deux médecins ; cette procédure visait à éviter les abus de la part de proches, de tuteurs ou de communes. Afin de faire toute la lumière sur cette question, le Canton mandata en automne 1997 l'Institut universitaire d'histoire de la médecine et de la santé publique pour la réalisation d'une étude historique, basée sur les dossiers individuels et les archives du Service de la santé publique conservés aux Archives cantonales vaudoises (ci-après : ACV). Elle a été remise en juin 1998, attestant 187 autorisations et 191 refus sur 378 demandes de stérilisations présentées de 1929 à 1985, dont la moitié avant 1940. Ce travail a été approfondi par un vaste rapport sur le même thème, réalisé pour l'ensemble de la Suisse romande dans le cadre d'un projet du Fonds national de la recherche, qui paraît en 2001, puis par une monographie de 480 pages publié en 2002 avec l'appui notamment du Service de la santé publique et de la Direction des institutions psychiatriques des Hospices cantonaux, et qui comprend notamment un chapitre sur la conservation des dossiers concernés (4). De nombreux articles ont paru parallèlement dans des revues spécialisées.

S'agissant de la question de l'internement administratif, voir le point 2.

### 1.3.2 La prise de conscience

Dans le canton de Vaud, le drame et la souffrance subis par les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et surtout de placements extrafamiliaux prennent leur réelle dimension humaine en octobre 2003 avec la grève de la faim, à Lausanne, de Louissette Buchard-Molteni (1933-2004). Celle-ci, déterminée à dénoncer son calvaire (décrit dans son autobiographie *Le Tour de Suisse en cage*) et celui vécu par les autres victimes d'injustices, agit sur les consciences et confère au débat sur la question une dimension médiatique supplémentaire, touchant le public au-delà des cercles politiques et scientifiques. Dans une démarche pionnière en Suisse, le Canton de Vaud, en collaboration avec l'Office fédéral de l'éducation et de la science, finance alors un projet de recherche et de recueil de témoignages, confié notamment à des chercheurs de l'École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne. Le rapport final paraît en octobre 2004 et un ouvrage intitulé *Enfances sacrifiées. Témoignages d'enfants placés entre 1930 et 1970* est publié en 2005 (1). D'autres travaux sur ce thème sont initiés les années suivantes en Suisse. En 2009, le Musée historique de Lausanne a constitué la première étape d'une exposition itinérante *Enfances volées/Verdingkinder reden*, présentée jusqu'en 2014 dans 14 lieux en Suisse. Dernièrement, le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture a participé au financement du Plan-Fixe consacré à une victime de placement, Marie-Thérèse Burrin-Tercier, présenté le 18 mars 2015 au Casino de Montbenon, à Lausanne.

De longue date, d'anciens enfants placés sont reçus à leur demande par le Service de protection de la jeunesse (ci-après : SPJ) ou l'Office du tuteur général (ci-après : OTG) afin d'y consulter leur dossier. Ces demandes ponctuelles augmentent dès la fin de 2003, l'exemple de Louissette Buchard-Molteni et d'autres témoins libérant les paroles et plusieurs émissions de radio ou de télévision particulièrement émouvantes touchant un vaste public. Mais c'est surtout depuis avril 2013, à la suite de la reconnaissance officielle des souffrances subies et des excuses présentées par la Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga au nom des diverses autorités et institutions concernées, puis des débats autour de la question de la réparation, que le nombre de demandes de recherches de dossiers (ou d'autres documents attestant les mesures subies) augmente considérablement. Dès cette date et jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre, les ACV en ont reçu 237, émanant d'anciens enfants placés, parfois de leurs descendants ; plusieurs dizaines d'autres étaient en cours de formulation auprès du Centre LAVI du canton de Vaud.

### *1.3.3 Les mesures d'accompagnement*

Face à cet afflux de demandes au printemps-été 2013, souhaitant aider ces personnes souvent âgées dans leurs démarches et leur éviter de devoir s'adresser à plusieurs instances, le Conseil d'Etat, par l'intermédiaire de la Chancellerie d'Etat, cherche à leur offrir une porte d'entrée unique et organise un dispositif ad hoc pour le traitement des demandes de recherche et des demandes d'aide financière. Le Bureau cantonal de médiation administrative (ci-après : BCMA) est ainsi désigné, dès septembre 2013, "point de contact" cantonal pour les personnes concernées par les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux avant 1981. Après un premier entretien destiné notamment à recueillir les renseignements biographiques nécessaires pour orienter les recherches, les investigations afin de trouver les dossiers et autres documents utiles à l'établissement et à la compréhension des faits sont confiées aux ACV qui, selon les besoins, sollicitent l'aide des services encore dépositaires de parts d'archives, en particulier le SPJ. Les résultats sont transmis à la demanderesse ou au demandeur par l'intermédiaire du BCMA, afin que la personne concernée dispose d'une écoute adéquate (la charge émotionnelle des informations communiquées étant parfois considérable), ainsi que des explications et des conseils appropriés. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, à l'instar de ce qui existe dans les autres cantons, c'est le Centre LAVI (loi sur l'aide aux victimes d'infractions) du canton de Vaud qui a pris le relais en tant que "point de contact" cantonal, avec les mêmes compétences : points d'entrée et de sortie de toutes les demandes, structure d'accueil, d'écoute et de conseil pour les victimes.

Pour assumer cette nouvelle mission, le Centre LAVI a dû former ses collaborateurs : le récit de toute une vie est en effet très différent de celui d'une seule infraction. De trois collaborateurs au début, ils sont aujourd'hui onze à partager cette nouvelle mission, qui s'ajoute au travail habituel. Avec environ 150 demandes reçues jusqu'en avril 2015, dont certaines en attente de rendez-vous, cette nouvelle tâche a pris une ampleur inattendue.

Au Centre LAVI, l'accompagnement personnel et professionnel de chaque victime implique de longues heures de travail entre l'écoute, le recueil des renseignements nécessaires à la recherche, la lecture du rapport des ACV et des documents reçus, l'interprétation des faits attestés et leur confrontation aux souvenirs des personnes concernées, au besoin l'accompagnement de celles-ci au SPJ ou à l'Office des curatelles tutelles professionnelles (successeur de l'OTG) pour y consulter des dossiers. Les archives révèlent parfois un passé bien différent de ce que les anciens enfants placés avaient compris ou de ce qu'on leur en avait dit. Certains découvrent par exemple des parents violents, alcooliques ou délinquants, des demi-frères et demi-soeurs inconnus, un père naturel dont leur mère a tué le nom ; d'autres qu'ils ont été abandonnés avant d'être placés. A leur quête avant tout affective, les dossiers et documents d'archives répondent généralement par des faits bruts, présentés dans un langage administratif ou médical froid, parfois dans des termes dont l'usage et la signification ont évolué et qui apparaissent aujourd'hui choquants (par exemple le mot "débile", alors largement usité).

Conscient de ce que les archives peuvent leur révéler, le Conseil d'Etat a tenu à ce que les victimes, grâce au Centre LAVI, reçoivent une aide dans la compréhension du contexte de l'époque, dans l'interprétation des faits et un soutien professionnel dans cette démarche souvent douloureuse.

#### *1.3.4 L'aide financière d'urgence*

Sans attendre les décisions fédérales, intervenues par la suite, le Conseil d'Etat octroie depuis 2012 une aide financière d'urgence sous forme d'une allocation unique de 12'000 francs, réservée en principe aux victimes qui émargent à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires. La modification du *règlement sur le fonds pour la protection de la jeunesse et en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée* adoptée le 4 avril 2012 prévoit en effet la possibilité de verser une telle allocation unique aux personnes ayant fait l'objet d'un placement par l'Etat. Adressées au Centre LAVI en tant que "point de contact", les demandes sont instruites par le BCMA, puis soumises à la Chancellerie d'Etat pour décision par le Conseil d'Etat. En comparaison avec les autres cantons, le nombre de victimes mis au bénéfice de cette allocation est non négligeable. Par ce geste symbolique, le Conseil d'Etat a tenu à reconnaître la précarité et la grave souffrance imposées aux victimes. Nombre d'enfants placés n'ont en effet pas pu faire les études ou suivre la formation professionnelle qu'elles souhaitaient.

Au niveau fédéral, une "aide immédiate" peut être octroyée depuis 2014. Elle est financée par diverses sources, dont les cantons. Vaud ne participe pas à ce fonds, puisqu'il dispose du sien propre avec 2 ans d'avance. Si les critères d'octroi sont en principe les mêmes, le fonds d'aide fédéral varie entre 4 et 12'000 francs alors que le canton de Vaud octroie sans distinction une allocation unique de 12'000 francs.

#### *1.3.5 L'engagement des Archives cantonales vaudoises*

Les Archives suisses, cantonales en particulier, sont bien sûr concernées au premier chef par ce travail de mémoire, qui s'effectue essentiellement sur la base de documents qui leur ont été versés il y a parfois plusieurs dizaines d'années, mais dans certains cas beaucoup plus récemment (voir le développement au point 6, réponse partielle au postulat Josée Martin). La Conférence des directeurs d'Archives suisses appuie depuis le début toutes les recherches sur les victimes de mesures coercitives et de placements extrafamiliaux, plaidant pour une transparence maximale. Elle participe aux travaux de la Table Ronde fédérale.

Comme exposé ci-dessus, à l'exception des requêtes d'aide financière, l'essentiel du travail de recherche concernant les cas "vaudois" (soit essentiellement les mesures ordonnées par une autorité vaudoise, mais qui peuvent notamment entraîner un placement dans un autre canton) incombe aux ACV. La majorité des demandes leur est transmise par le Centre LAVI du canton de Vaud, mais elles peuvent aussi provenir des Centres LAVI ou institutions analogues des autres cantons. Les demandes directes sont, sauf cas particulier, réorientées vers le "point de contact".

Les investigations des ACV ne se limitent pas au contrôle de l'existence d'un éventuel dossier nominatif créé par les prédécesseurs du SPJ. Toutes les pistes sont explorées afin de trouver tout document pouvant participer à la reconstitution d'un passé, en particulier lorsqu'aucun dossier "pré-SPJ" n'a existé (ce que les fichiers conservés permettent en principe d'établir) ou lorsque ce dossier a été éliminé au terme du délai de conservation réglementaire (voir le point 3.3). Cela implique par exemple le dépouillement de longues séries de registres de Justices de paix (uniquement dotés d'un répertoire par volume), à la recherche d'une éventuelle décision d'institution de tutelle, ou d'onglets de jugements civils (idem) afin d'y découvrir un jugement de divorce attribuant le droit de garde à l'un ou l'autre des parents, voire au Service de l'enfance. Il suffit parfois d'un code sur une fiche ou d'une adresse griffonnée au revers d'une note d'entretien téléphonique pour fournir l'indice qui fera avancer la recherche.

Ce travail d'enquête méticuleux se conclut par la rédaction d'un rapport à l'intention du Centre LAVI, document qui synthétise les résultats et donne les explications nécessaires, notamment quant au

fondement légal ou réglementaire de certaines décisions. Dans toute la mesure compatible avec la protection des données de tiers (voir le point 1.3.6), des copies des documents trouvés sont annexées ; lorsqu'il s'agit d'épais dossiers du SPJ ou de l'OTG, les références sont fournies en vue d'une consultation auprès de ceux-ci et un résumé donné dans le rapport.

Vu ce qui précède, le travail nécessaire pour traiter une demande peut être évalué très approximativement à une journée en moyenne, engendrant une charge supplémentaire importante pour l'institution, avec pour conséquence un délai de réponse qui a varié, selon l'afflux, entre trois semaines et trois mois. Si ce délai est parfois jugé long, des témoignages de reconnaissance sont par contre régulièrement reçus. Devant l'afflux des demandes pour lesquelles aucune baisse n'a été constatée depuis septembre 2014, les ACV ont pu compter – et comptent toujours à ce jour - sur une force auxiliaire financée par le budget de la Chancellerie d'Etat.

Sur les 237 demandes reçues par les ACV au 1<sup>er</sup> octobre 2015, 187 ont été traitées (c'est le cas de toutes celles déposées avant le 1<sup>er</sup> juin 2015). Ces chiffres n'incluent pas celles en cours d'instruction au Centre LAVI. On peut relever que ces demandes concernaient presque exclusivement des cas de placement extrafamilial. Quelques rares demandes évoquaient des stérilisations, mais pas à titre principal. Aucune ne concernait un internement administratif (dans un cas, il a été découvert qu'un membre de la famille du demandeur avait fait l'objet d'une telle mesure).

En dépit de l'engagement des ACV, il faut admettre que dans un nombre de cas non négligeable, l'attente légitime du demandeur ou de la demanderesse ne peut être que partiellement satisfaite. En effet, il n'est pas rare que le dossier principal n'existe plus, ayant été éliminé au terme du délai de conservation réglementaire (voir le point 3.3). Par ailleurs, lorsque les dossiers existent encore, ils permettent généralement à la victime de comprendre les raisons de son placement et le ou les lieux où il s'est déroulé, d'obtenir des informations souvent ignorées sur elle-même et son contexte familial à l'époque. Mais très souvent, elle constate que ces documents sont muets sur les événements qui l'ont marquée dans le quotidien de son placement. Elle est renseignée sur le pourquoi, pas sur le comment.

### *1.3.6 Le choix de la transparence*

Le travail exposé ci-dessus doit être réalisé dans le respect des dispositions relatives à la protection des données, qui figurent dans la loi sur la protection des données personnelles, celle sur l'information et celle sur l'archivage, voire dans des législations spéciales telles que la loi sur la santé publique. La protection des données personnelles d'un tiers vivant peut empêcher la communication d'un document sans l'autorisation de l'intéressé : dans ce cas, tous les éléments qui peuvent être fournis sont extraits et cités dans le rapport. Les ACV sont convenues par écrit avec le Secrétariat général de l'Ordre judiciaire et avec la Direction médicale du CHUV, dès juin 2013, d'interprétations des règles de communication des dossiers et documents produits par ceux-ci qui autorisent aussi largement que possible leur copie et leur envoi aux victimes par l'intermédiaire du Centre LAVI. Enfin, suivant les cas, des demandes d'autorisation de consultation sont formulées auprès des autorités concernées, en application des lois mentionnées.

Conformément à la volonté du Conseil d'Etat d'aider et d'accompagner les victimes à retrouver leur passé, les ACV appliquent donc une politique de transparence maximum et s'efforcent d'assurer aux victimes la plus grande accessibilité possible à toute information susceptible de faciliter la compréhension de leur passé.

## **2 RÉPONSE AU POSTULAT DE M. LE DÉPUTÉ JEAN-MICHEL DOLIVO " DEMANDANT SI LE CANTON DE VAUD RÉHABILITERA LES PERSONNES DÉTENUES ADMINISTRATIVEMENT ENTRE LES ANNÉES 1930 ET 1980 "**

### **2.1 La recherche historique**

Dans son postulat, M. le député Jean-Michel Dolivo demande principalement au Conseil d'Etat "d'établir un Rapport sur l'internement administratif dans le canton de Vaud depuis les années trente à la fin des années septante (entre autres le nombre de personnes concernées, leurs caractéristiques, les conditions de détention)".

La chancellerie d'Etat a confié ce travail de recherche à l'Université de Lausanne en collaboration avec celle de Fribourg. Au terme d'une étude minutieuse, les quatre historiens des deux universités mandatés ont remis en janvier 2015 leur *Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif (1900-1970)* (5) qui a alimenté la réponse du Conseil d'Etat à la première partie du postulat du député Dolivo. Ce rapport est à la disposition des députés qui souhaiteraient en prendre connaissance dans son intégralité.

### **2.2 Synthèse du rapport**

D'une trentaine de pages, le Rapport comprend deux chapitres principaux : les dispositifs légaux de l'internement administratif (soit un internement qui est appliqué en dehors des instances judiciaires) et les effets et fonctionnements des procédures d'internement. Les chercheurs se sont concentrés sur les dispositifs relatifs aux adultes.

#### *2.2.1 Les dispositifs légaux de l'internement administratif*

Les prémisses de l'internement administratif s'inscrivent dans la loi sur le "régime des maladies mentales" adoptée par le Grand Conseil vaudois en 1901, autorisant une admission d'office des "aliéné-e-s" dans l'intérêt de la sécurité publique, toute personne étant autorisée à signaler le cas aux autorités étatiques qui prenaient la décision. L'objectif est "d'éviter des crimes qui ont jeté dans la désolation de nombreuses familles".

En 1906, cette disposition est complétée par la "loi sur l'internement des alcooliques", considérés comme des criminels en puissance, pouvant de surcroît engendrer des enfants "plus ou moins tarés". Le but est de protéger la personne elle-même, sa famille, son entourage et la société en général, en traitant l'alcoolique contre son gré si nécessaire. Sur préavis du Conseil de santé, le Conseil d'Etat peut prononcer un internement pouvant être prolongé sans voie de recours. Il a lieu dans des colonies agricoles et industrielles, notamment les pénitenciers cantonaux.

En 1938, la nouvelle "loi sur la prévoyance et l'assistance publique" est adoptée : elle prévoit l'internement administratif des assisté-e-s sociaux/ales en permettant au Conseil d'Etat, après constitution d'un dossier, "d'interner dans une colonie de travail, pour une durée de trois mois à trois ans, tout assisté qui refuse un travail compatible avec ses aptitudes et ses forces ou qui abuse de boissons alcooliques". Pour les députés, il s'agit de créer une mesure de défense de la société contre ceux qui vivent à la charge de l'assistance publique. Lors des débats, un nouvel objectif se dessine : débarrasser le pays "d'une pègre qui constitue un risque permanent de délinquance".

Cet objectif trouvera sa concrétisation en octobre 1939 avec "l'Arrêté sur l'internement administratif", adopté en vertu des pleins pouvoirs accordés au Conseil d'Etat lors de la Mobilisation et qui fait apparaître de nouveaux motifs d'internement : l'immoralité, la fainéantise, l'inconduite. Aux maladies mentales et à l'alcoolisme, s'ajoutent désormais la prostitution, le racolage, les jeux illégaux, soit toute personne qui "compromet par son inconduite ou sa fainéantise la sécurité ou la santé d'autrui". Cet arrêté est pérennisé en 1941 par la "loi sur l'internement administratif" qui porte à 5 ans la durée de

l'internement et évoque en plus les "ennemis internes de la Nation" : la déchéance sociale et le péril vénérien.

### 2.2.2 *La révision des lois*

Dès 1939, plusieurs lois sont révisées : la loi sur le "régime des maladies mentales" élargit désormais le nombre d'instances pouvant demander une admission d'office des "aliéné-e-s" dans le but d'un "dépistage plus rapide et plus complet". Ainsi, l'autorité judiciaire, la commune, un hôpital, une clinique, une infirmerie, un établissement pour alcooliques, les préfets, le Ministère public, les Départements de l'intérieur et de justice et police ainsi que le Conseil d'Etat peuvent demander une admission d'office.

La révision de la loi sur l'internement des alcooliques (1941) amène une distinction entre les curables et les incurables, mais une minorité de députés commence à s'inquiéter de son caractère imprécis et arbitraire, notamment la dénonciation anonyme, l'enferment des incurables dans des pénitenciers et les conséquences en terme de revenu pour les familles. La révision est néanmoins acceptée.

Les critiques à l'encontre de la légalité de l'internement administratif marquent également la révision de la loi sur l'internement administratif en 1946, mais sans succès. Le texte révisé est adopté avec un nouvel intitulé : "loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux".

Ces régimes d'internement prennent fin très progressivement. Des motions de la députée Anne-Catherine Menétrey amènent en 1971 à l'abrogation de la loi sur l'internement administratif d'éléments asociaux, puis en 1985 à l'abrogation des lois sur le traitement des alcooliques et sur les malades mentaux et autres psychopathes, qui sont remplacées par la loi sur la santé publique.

### 2.2.3 *Les effets et fonctionnements des procédures d'internement*

#### 2.2.3.1 *Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique*

Le *Compte rendu du Conseil d'Etata* permis aux historiens des Universités de Lausanne et Fribourg de connaître le nombre de personnes internées administrativement entre 1940 et 1972 sous le coup de cette loi. En tout, 16 personnes ont été internées, au cours de deux périodes : les années 1940, puis entre 1958 et 1967. Les récalcitrants étaient signalés par la commune au préfet, qui dénonçait le cas au Département de l'intérieur, qui lui-même demandait le préavis de la Commission cantonale d'assistance.

#### 2.2.3.2 *Loi sur l'internement administratif des éléments dangereux pour la société*

Les archives de la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA), créée dans le cadre de cette loi, sont conservées aux ACV. Elles contiennent en particulier les dossiers de toutes les personnes qui ont été examinées par la Commission, avec leur identité, un résumé de la situation et le motif d'intervention de la CCIA.

Ces dossiers permettent également de comprendre le fonctionnement de la procédure : elle débute par une dénonciation écrite de la police au préfet. La personne est ensuite convoquée à la préfecture qui l'auditionne et envoie son rapport à la CCIA, qui à son tour l'auditionne puis rend sa décision le même jour. 261 personnes ont été auditionnées par la CCIA, dont certaines plusieurs fois, soit un total de 321 décisions rendues (dont 240 de 1939 à 1945, la moyenne annuelle chutant ensuite drastiquement). Au total, entre 1939 et 1971, 146 personnes ont été internées (104 femmes et 42 hommes), pour les motifs suivants : prostitution, racolage, souteneur, jeux illégaux, inconduite ou fainéantise, délinquance d'habitude.

### 2.2.3.3 La loi sur l'internement des alcooliques

Concernant les alcooliques internés, leur dénombrement précis est impossible, en raison de nombreuses variations dans la catégorisation et le comptage. Le *Compte rendu du Conseil d'Etat* donne un total de 2'523 prononciations d'internement entre 1907 et 1957, très majoritairement des hommes, mais il est impossible de déterminer combien de personnes ont été internées à plusieurs reprises au cours de leur vie. Seule une dizaine de femmes par année ont été internées au cours de ces 50 ans, alors qu'elles sont majoritaires à tomber sous le coup de l'internement administratif.

Jusqu'en 1941, la procédure est principalement policière : les personnes accusées d'alcoolisme sont dénoncées à la police locale par leurs proches ; la municipalité soutient l'enquête menée par la police et requiert l'internement. Après la révision de la loi en 1941, la procédure prévoit que la personne est soit amenée à l'Office de surveillance des alcooliques, soit examinée dans une salle d'arrêts ad hoc par un médecin. Elle peut être envoyée à l'Hôpital de Cery pour observation, où il est déterminé si elle est curable ou incurable. Cette détermination tient compte de l'état physique et psychique de la personne, mais aussi de sa moralité et de ses capacités économiques, autrement dit de critères qui ne sont pas uniquement médicaux.

Dès 1957, le *Compte rendu du Conseil d'Etat* ne parle plus d'internements mais de "cures", ce qui permet de penser à une prise en charge plus purement médicale des alcooliques.

### 2.2.3.4 La loi sur les malades mentaux et autres psychopathes

Dans ce dernier domaine, les historiens des Universités de Lausanne et de Fribourg ont pu consulter les archives versées aux ACV par l'Hôpital de Cery. Le temps imparti ne leur a cependant pas permis d'effectuer une analyse complète des admissions d'office. A première vue, il semble que des considérations plus psychiatriques que morales guident la décision d'admission d'office mais les chercheurs sont extrêmement prudents vu le peu de cas analysés et la difficulté à dénouer la part morale (indicatrice d'un internement administratif) de la part médicale (caractérisant un internement pour maladie mentale) à cette époque. Dans la conclusion, ils considèrent que cette notion d'internement psychiatrique demeure floue, possédant vraisemblablement des liens systémiques avec les autres dispositifs d'internement, mais qu'elle paraît avoir été la plus médicalisée et assez proche de l'actuel placement régulé par la loi sur la santé publique de 1985.

## 2.3 La réhabilitation

Dans son postulat, le député Dolivo demande au Conseil d'Etat "le cas échéant, de proposer des mesures dans le sens d'une réhabilitation des personnes placées en internement administratif dans le canton de Vaud", en précisant que "ces mesures pourraient être du même type que celles proposées sur le plan fédéral".

Sensible aux souffrances imposées à toutes les victimes d'internement administratif mais aussi d'autres mesures coercitives et compte-tenu des excuses officielles formulées en 2010 et en 2013, le Conseil d'Etat a soutenu le projet d'une loi fédérale visant à la reconnaissance de l'injustice subie par les victimes et à leur réhabilitation. Il s'est prononcé dans ce sens lors de la mise en consultation du projet, en 2012.

La dimension fédérale de celui-ci a paru d'autant plus adéquate que tous les cantons ont été concernés par des mesures du type de celles décrites dans le rapport résumé ci-dessus, et par les injustices et les souffrances qu'elles ont créées. En outre, l'intercantonalité de l'exécution des mesures était fréquente : une personne habitant le canton de Vaud pouvait être internée dans son canton d'origine – parfois jusqu'en Suisse alémanique – ou internée successivement dans des institutions de différents cantons.

La *loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative* a été adoptée

le 21 mars 2014. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2014. Elle s'applique aux personnes ayant subi un placement dans un établissement en vertu d'une décision administrative "d'une autorité cantonale ou communale", fondée aussi bien sur le code civil que sur "les dispositions du droit public cantonal" (art. 2). Elle reconnaît l'injustice faite et impose des mesures (étude scientifique, archivage de dossiers, droit de les consulter) souhaitées par les postulants.

L'initiative sur la réparation déposée en décembre 2014 et le contre-projet indirect proposé par le Conseil fédéral en janvier 2015 entraîneront dans un avenir très proche de nombreux débats et mesures à l'échelle du pays tout entier. L'enjeu est essentiel car il déterminera le principe-même de la réparation et la quotité de sa matérialisation.

Le Conseil d'Etat considère que ce qui précède va dans le sens des demandes des postulants et que de telles solutions fédérales sont préférables à des solutions cantonales, différentes les unes des autres, avec le risque notamment de perdre un temps précieux pour déterminer quel canton est le plus concerné par la réhabilitation de la victime. Dans ce dossier où chaque année qui passe est une année de trop pour des personnes souvent âgées, le Conseil d'Etat suivra attentivement les décisions prises au niveau fédéral afin de les appliquer avec la plus grande diligence.

### **3 RÉPONSE AU POSTULAT DE MME LA DÉPUTÉE JOSÉE MARTIN "SAUVEGARDER LES ARCHIVES DES ENFANCES VOLÉES"**

#### **3.1 L'état des lieux et les mesures prises en faveur des victimes**

Dans son postulat, Mme la députée Josée Martin demande tout d'abord au Conseil d'Etat de "faire un état des lieux" des questions relatives aux mesures coercitives à des fins d'assistance et aux placements extrafamiliaux, des années trente à la fin des années septante, et "d'identifier les mesures appropriées" concernant les victimes.

Cet état des lieux est présenté aux points 1.2, 1.3 et 2 du présent rapport. Les deux débats les plus anciens, soit celui relatif aux enfants de la communauté des gens du voyage (Oeuvre des enfants de la grand-route) et celui sur la stérilisation légale des malades et infirmes mentaux, sont mentionnés au point 1.3.1, avec les études topiques les concernant. La question des diverses formes d'internements administratifs est traitée dans le rapport historique demandé dans le postulat de M. le député Jean-Michel Dolivo et résumé au point 2. Les points 1.3.2 à 1.3.6 présentent le thème actuellement le plus sensible et le plus débattu, celui des placements extrafamiliaux, ainsi que les mesures qui ont été prises par le canton de Vaud afin de répondre de la façon la plus complète et la plus adéquate possible aux demandes des victimes, en leur assurant notamment l'accompagnement psycho-social nécessaire. Comme déjà relevé au point 1.3.5 in fine, les personnes qui recourent à la procédure ainsi mise en place sont dans leur quasi-totalité d'anciens enfants placés.

#### **3.2 La sauvegarde des archives**

Les archives de l'Oeuvre des enfants de la grand-route ont été conservées par Pro Juventute, puis remises aux Archives fédérales suisses. Comme exposé précédemment, elles ne concernent pratiquement pas le canton de Vaud.

La majorité des archives officielles documentant les autres thèmes présentés dans le présent rapport avaient été versées aux ACV avant l'éclatement des polémiques les concernant, en application des procédures prévues par la loi sur l'archivage (LArch) et, avant celle-ci, par le règlement pour les ACV. Soumises pour la plupart au délai de protection spécial appliqué aux documents contenant des données personnelles sensibles (art. 12 al. 2 LArch, art. 20 de l'ancien règlement), elles n'ont pu être consultées par les chercheurs qu'avec l'autorisation écrite du service versant, accordée sous condition de stricte anonymisation. Bien entendu, elles étaient consultables par les personnes directement concernées, sous réserve de la protection des données personnelles de tiers (voir le point 1.3.6). Dans certains cas, elles

n'étaient pas encore inventoriées en détail et les archivistes ont alors réalisé en urgence les instruments de recherche nécessaires pour permettre aux chercheurs de réaliser leurs mandats.

A titre d'exemple, les archives du Service sanitaire/Service de la santé publique qui ont permis les études sur la stérilisation légale des malades et infirmes mentaux sont entrées aux ACV en plusieurs lots, entre les années 1960 et 1987. Celles de la Commission cantonale d'internement administratif ont été prises en charge en 1990. Les registres des procès-verbaux des affaires tutélaires des 63 Justices de paix du canton ont été versés progressivement, des années 1950 à 2002. L'ensemble des dossiers de mineurs de l'OTG sont entrés en 1991 (dossiers jusqu'en 1976) puis en 1999 (dossiers jusqu'en 1986). Les jugements du Tribunal des mineurs antérieurs à 1981 ont été acquis en 1996. Etc.

Dans certains cas, les ACV ont complété ou recherché spécifiquement des fonds d'archives relatifs aux thèmes de débats engagés. Les archives de la Maison d'éducation de Vennes, par exemple, dont la majeure partie avait été versée en 1993, ont été complétées en 2009 et ont ainsi pu être mises à disposition pour la rédaction d'un ouvrage de référence sur cette institution, paru en 2012 (6). On peut aussi citer le fonds de l'Office médico-pédagogique vaudois, qui a reçu en consultation de très nombreux mineurs placés ou en vue de leur placement, versé aux ACV en automne 2013 et qui s'avère essentiel pour les recherches actuelles.

En mai 2014, les ACV ont assuré l'archivage définitif, dans le fonds de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques qu'elles conservent depuis 2008, des archives de l'unité de recherche qui a réalisé l'étude publiée en 2004 sur *Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20<sup>e</sup> siècle*. Parmi ces documents se trouvent notamment de nombreux témoignages enregistrés et leur transcription, ainsi que des dossiers relatifs à l'exposition itinérante *Enfance volée*. De surcroît, les archives personnelles de Louïsette Buchard-Molteni, relatives à ses actions et à son autobiographie *Le Tour de Suisse en cage*, avaient été confiées aux chercheurs et font donc partie des documents reçus.

En décembre 2014, une directive sur les règles d'archivage du Centre LAVI du canton de Vaud a été établie en collaboration entre celui-ci, le Service de prévoyance et d'aide sociales et les ACV. Entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, elle permet d'assurer la conservation intégrale puis le versement aux ACV des dossiers des victimes de mesures coercitives à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux qui se sont adressées au Centre LAVI.

### **3.3 L'échantillonnage des dossiers du Service de protection de la jeunesse**

En ce qui concerne les dossiers du SPJ et de ses prédécesseurs, 4'658 d'entre eux, ouverts entre 1920 et 1970 environ, ont été versés aux ACV en 1986, 1993 et 1996. Ils y occupent 80 mètres linéaires de rayonnages. Le SPJ lui-même en conserve approximativement 30'000, totalisant 600 mètres linéaires, ouverts principalement dès 1960 environ (mais parfois antérieurement, du fait du classement par fratrie).

Les 4'658 dossiers du SPJ conservés aux ACV constituent un échantillon représentatif de ceux de l'époque concernée. Celui-ci aurait dû représenter exactement les 20 % du total (un dossier sur cinq), mais il a été constaté que du fait du classement par fratrie, l'échantillonnage effectué a finalement abouti à la conservation de 30 % environ du total d'origine. Les autres dossiers de l'époque ont été éliminés à l'échéance d'un délai de conservation de 20 ans dès la majorité (alors fixée à 20 ans), soit lorsque les personnes concernées ont atteint l'âge de 40 ans. Cette pratique de l'échantillonnage, appliquée universellement pour les très grandes masses de dossiers individuels, après une période de conservation intégrale, permet de disposer d'un échantillon statistiquement représentatif de l'ensemble d'origine et donc d'effectuer sur cette base des études scientifiquement fondées, sans devoir assumer les coûts exorbitants d'une conservation ad aeternum de l'ensemble du fonds d'origine. La durée du délai de conservation intégrale, 20 ans, avait été fixé, au début des années 1980, d'entente entre le SPJ et les ACV : d'application courante pour des dossiers de ce type, il était estimé largement suffisant

pour que les personnes souhaitant se renseigner sur leur enfance une fois devenues adultes puissent entamer une procédure ; l'expérience d'alors était que les demandes de consultation étaient présentées dans les années suivant la majorité, jamais au-delà du délai retenu.

Lorsqu'est survenue, fin 2003-début 2004, la première vague de demandes de consultation de leur dossier par des personnes beaucoup plus âgées qu'auparavant, les éliminations au terme du délai de conservation de 20 ans ont été immédiatement suspendues au profit, dès 2007, d'un délai de 80 ans dès la majorité, afin d'assurer à chacun, sa vie durant, un accès possible aux documents qui le concernent.

Il convient de relever que ce nouveau délai d'"archivage intermédiaire", exceptionnellement long, entraîne pour le SPJ un quadruplement des coûts de conservation et des problèmes logistiques qui ne sont pour l'heure pas résolus. Son local d'archives est proche de la saturation. Le Conseil d'Etat suit cette situation avec la plus grande attention.

Le SPJ et les ACV communiquent en toute transparence sur ces éliminations. Les personnes concernées sont informées du fait qu'un dossier les concernant a existé (les fichiers concernés permettent en principe de l'attester) mais a été éliminé, au terme d'une procédure d'échantillonnage basée sur des critères purement statistiques, ne tenant aucun compte d'éléments personnels. L'ouvrage *Enfance sacrifiée* paru en 2005 consacre un chapitre spécifique à la description des fonds disponibles, à leur constitution et aux éliminations réalisées.

### **3.4 Les fonds d'archives en dehors de l'administration cantonale vaudoise**

Conformément aux recommandations émises par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, ainsi que par la Conférence des directrices et directeurs d'Archives suisses, les ACV ont fourni en mars 2013 aux Archives communales du canton de Vaud, par l'intermédiaire de l'Association vaudoise des archivistes, des informations sur la question des mesures coercitives à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux, ainsi que des recommandations relatives à la conservations des dossiers et à leur consultation par les intéressés. Il faut cependant rappeler que, comme déjà mentionné au point 1.2.1 in fine, dans le canton de Vaud, la responsabilité des mesures prises et de leur suivi incombait principalement à des autorités cantonales et non communales, au contraire de ce qui était souvent le cas dans les autres cantons. L'essentiel des informations disponibles se trouve donc dans les archives des services et offices cantonaux, conservées aux ACV ou parfois encore chez leur producteur.

Concernant les archives des institutions dans lesquelles étaient placés des enfants, il s'agissait d'établissements de statut privé, à l'exception de la Maison d'éducation de Vennes (dont les archives ont été versées aux ACV : voir le point 3.2). Ces institutions n'avaient donc, à l'époque, aucune obligation en matière de conservation des dossiers de leurs anciens résidents.

Les ACV collaborent depuis la fin de 2013 avec l'Association vaudoise des organisations privées pour personnes en difficulté (AVOP), qui regroupe la grande majorité des institutions sociales du canton de Vaud (une septantaine), afin d'établir en commun des règles de conservation et de communication de leurs archives. Dans le cadre de ce projet, une recommandation a été émise par l'intermédiaire de l'AVOP à l'intention des institutions en relation avec le SPJ, afin qu'elles ne procèdent à aucune destruction de dossiers jusqu'à nouvel avis. Leurs coordonnées sont fournies à leurs anciens pensionnaires, afin qu'ils ou elles puissent y consulter leur dossier, s'il existe encore. Une circulaire sera également transmise à toutes ces institutions pour souligner une nouvelle fois l'importance de leurs archives dans la reconstitution du passé des victimes.

La question du recensement précis des dossiers personnels et autres sources documentaires encore disponibles dans ces institutions se pose désormais, ainsi que l'assurance de leur pérennité par des accords spécifiques, voire par le versement de ces documents. Le sort des archives des institutions disparues (notamment de celles qui ont été transformées et ont changé de nom mais qui ont eu des

successeurs) devrait aussi être vérifié. Le Conseil d'Etat se rallie à la proposition de la Table Ronde (2) qui recommande que "les archives cantonales continuent de sensibiliser et soutenir les archives communales et privées, en particulier religieuses, dans le domaine de la gestion et de la conservation des dossiers ainsi que de l'exercice des droits de consulter leurs dossiers".

A l'heure actuelle, sans ressources supplémentaires, les ACV ne sont pas en mesure de mettre en œuvre un recensement de cette importance. Outre leurs missions ordinaires et la conduite de plusieurs projets d'envergure qui sont en cours (archivage électronique, numérisation, densification des locaux de stockage), leur personnel leur permet d'assurer uniquement les recherches qui leur sont demandées par l'intermédiaire du Centre LAVI.

Vu l'importance que représente la préservation de cette partie de la mémoire des milliers d'enfants placés dans le canton de Vaud, le Conseil d'Etat considère qu'il vaut la peine d'examiner l'opportunité d'un appui temporaire aux ACV afin de permettre sa réalisation, d'autant plus si l'on s'achemine vers une obligation de conservation ancrée dans le droit fédéral, ainsi qu'il en est question dans le projet de loi fédérale mise en consultation en 2015.

### **3.5 Sensibiliser, informer**

Le Conseil d'Etat entend intensifier la sensibilisation de toutes les instances non publiques - y compris les Eglises - afin qu'elles préservent les dossiers en lien avec cette page de notre histoire. De même, dès l'automne 2015, il est prévu qu'une large information soit diffusée auprès des centres, des associations et des professionnels qui s'occupent des victimes (Pro Senectute, CMS, EMS, médecins) afin qu'elles soient clairement informées de leurs droits et des mesures d'aide à leur disposition.

### **3.6 Les programmes de recherche**

Conformément à la loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative, le Conseil fédéral a mis sur pied le 5 novembre 2014 une commission indépendante d'experts chargée de réaliser une étude scientifique sur les placements administratifs ordonnés avant 1981. Dans le rapport final qu'elle soumettra au Conseil fédéral, au plus tard à la fin de 2018, la commission mettra l'accent sur l'histoire des placements administratifs, sur les conséquences qu'ils ont eues sur les victimes et les personnes concernées et sur les raisons ayant mené les autorités à agir de la sorte. Elle veillera également à établir des liens avec les autres mesures de coercition et placements extrafamiliaux.

Par ailleurs, un vaste projet Sinergia intitulé *Placing Children in Care : Child Welfare in Switzerland (1940-1980)*, financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique et mené conjointement par six universités et hautes écoles, a débuté en janvier 2014. Il vise à étudier dans une perspective pluri- et interdisciplinaire le système de placement institutionnel des enfants en Suisse dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle (7). Plusieurs des chercheurs engagés travaillent actuellement aux ACV, sur les fonds mentionnés dans le présent rapport.

De nombreuses autres études, au niveau de certains cantons ou de l'ensemble de la Suisse, ont été récemment publiées ou sont en cours (8).

#### 4 CONCLUSION

Plus que les modifications légales intervenues dans les années 1970 et 1980, les événements survenus ces 15 dernières années ont favorisé une prise de conscience des souffrances vécues par les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux. Les autorités cantonales vaudoises ont été parmi les premières à décider de lancer des études historiques afin de comprendre ce qui s'était passé et de recueillir les témoignages de personnes encore en vie. Elles ont également assuré la conservation et la mise à disposition des archives de leur administration et ont informé dans le même sens les communes et les institutions privées concernées. Sans attendre les décisions fédérales, le Conseil d'Etat a décidé dès 2012 d'octroyer une aide financière aux victimes les plus démunies, puis a adopté des mesures afin d'accompagner et de soutenir les personnes en quête de compréhension de leur passé.

Les études historiques montrent que s'il est possible de connaître le nombre de personnes internées administrativement, il sera probablement impossible de savoir précisément combien d'enfants ont été placés, dans quelles conditions, combien de mères ont été persuadées de "donner" leur enfant en adoption, sans contrainte officielle mais en réalité sous pression. Les nombreuses études en cours ou projetées apporteront néanmoins de nouveaux éléments de compréhension de l'histoire des victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux.

Enfin, le Conseil d'Etat souligne que le débat sur les règles régissant la réhabilitation et désormais la réparation a lieu au niveau fédéral, ce qui n'était pas le cas il y a quelques années encore mais qui est logique vu la dimension nationale de la problématique des victimes des mesures coercitives dans les années cinquante à huitante. Ceci étant, les actions menées au niveau cantonal s'inscrivent pleinement dans le processus engagé par la Confédération. A ce titre, le Conseil d'Etat peut ainsi se considérer comme étant naturellement lié par les excuses demandées par Mme Sommaruga au nom des autorités de notre pays aux victimes de ces pratiques.

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'approuver le présent rapport, valant rapports aux deux postulats.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 9 décembre 2015.

Le président :

*P.-Y. Maillard*

Le chancelier :

*V. Grandjean*

## Références

- (1) Sandra Claudia Andres, *L'Institution cantonale en faveur de l'enfance malheureuse et abandonnée. Rechtliche und soziale Aspekte des Verdingwesens im Kanton Waadt 1888-1939*, mémoire de licence, Zurich, 2004, 149 p.  
Geneviève Heller, dir., *Le traitement des orphelins et les placements d'enfants au 20<sup>e</sup> siècle. Rapport final*, Lausanne, 2004, pagination multiple.  
Geneviève Heller, Pierre Avanzino, Cécile Lacharme, *Enfance sacrifiée. Témoignages d'enfants placés entre 1930 et 1970*, Lausanne, Les cahiers de l'éesp, 2005, 144 p.
- (2) Rapport et propositions de la Table ronde pour les victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance et de placements extrafamiliaux avant 1981, Berne, Département fédéral de justice et police, août 2014, 53 p.
- (3) Walter Leimgruber, Thomas Meier, Roger Sablonier, *L'Œuvre des enfants de la grand-route. Etude historique réalisée à partir des archives de la Fondation Pro Juventute déposées aux Archives fédérales suisses*, Berne, 2000, 161 p. + annexes (traduction de *Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse*, 1998).
- (4) Gilles Jeanmonod, avec la collaboration de Jacques Gasser et Geneviève Heller, *La stérilisation légale des malades et infirmes mentaux dans le canton de Vaud, 1928-1985*, Lausanne, Institut universitaire d'histoire de la médecine et de la santé publique, juin 1998, 120 p.  
Gilles Jeanmonod, Geneviève Heller, avec la collab. de Jean-François Dumoulin, dir. Jacques Gasser, *Eugénisme et stérilisation non volontaire en Suisse romande durant le 20<sup>e</sup> siècle : rapport final complet*, Lausanne, Institut universitaire d'histoire de la médecine et de la santé publique, 2001, 4 vol.  
Geneviève Heller, Gilles Jeanmonod, Jacques Gasser, *Rejetées, rebelles, mal adaptées : débats sur l'eugénisme, pratiques de la stérilisation non volontaire en Suisse romande au XX<sup>ème</sup> siècle*, Genève, Georg, 2002, 480 p.
- (5) Yves Collaud, Thierry Delessert, Anne-François Praz, Nelly Valsangiacomo, *Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif (1900-1970)*, Université de Lausanne et Université de Fribourg, janvier 2015, 29 p.  
Auparavant avaient paru :  
Yves Collaud, « Protéger le peuple » du canton de Vaud, *histoire de la Commission cantonale d'internement administratif (1935-1942)*, mémoire de maîtrise, Lausanne, août 2013, 106 p.  
Yves Collaud, *Pré-rapport sur les dispositifs vaudois d'internement administratif*, Lausanne, juillet 2014, 10 p.
- (6) Geneviève Heller, *Ceci n'est pas une prison. La Maison d'éducation de Vennes. Histoire d'une institution pour garçons délinquants en Suisse romande (1805-1846-1987)*, Lausanne, 2012, 438 p.
- (7) <http://www.placing-children-in-care.ch>
- (8) Voir notamment :  
Urs Germann, *Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung*, Berne, mars 2014, Forschungsberichte.ch., 15 p.  
Markus Furrer, Kevin Heiniger, Thomas Huonker, Sabine Jenzer, Anne-Françoise Praz, *Fürsorge und Zwang : Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850-1980 / Entre assistance et contrainte : le placement des enfants et des jeunes en Suisse 1850-1980*, Bâle, 2014, 418 p.