



Cour II
B-3598/2019

Arrêt du 28 janvier 2020

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),
Christian Winiger et Martin Kayser, juges,
Fabienne Masson, greffière.

Parties

X. _____,
recourante,

contre

Office fédéral de la justice OFJ,
Bundesrain 20, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Contribution de solidarité pour les victimes de mesures de
coercition à des fins d'assistance et de placements
extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Faits :**A.**

A.a Par courrier du 17 mars 2016 adressé à X. _____ (ci-après : la recourante) ainsi qu'à son époux, l'Office fédéral de la justice OFJ (ci-après : autorité inférieure), par le biais de son délégué aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance, a répondu à un courrier des prénommés demandant selon lui l'aide immédiate pour la recourante. Il a indiqué que la requête avait été déposée après le délai. En outre, il a constaté que l'aide immédiate était limitée dans le temps puisque seules les victimes de mesures antérieures à 1981 pouvaient y prétendre ; il a relevé que l'avortement subi par la recourante avait eu lieu en 1988.

A.b Dans un courriel dont la date ne figure pas au dossier, la recourante a expliqué à l'autorité inférieure ne pas avoir demandé une aide immédiate mais seulement souhaité qu'une pièce soit versée au dossier de son mari.

A.c Par courrier très bref du 28 décembre 2016, l'autorité inférieure, également par le biais de son délégué aux victimes de mesures de coercition à des fins d'assistance (mais signé par une autre personne que le courrier du 17 mars 2016) a retourné des documents à la recourante, lui transmettant en outre un formulaire pour une demande de contribution de solidarité avec guide explicatif.

B.

La recourante a rempli ledit formulaire en date du 3 janvier 2017. Elle y mentionne avoir subi un avortement forcé en 1988.

B.a Le 27 février 2017, l'autorité inférieure a accusé réception de la demande de la recourante.

B.b Par courriel du 5 septembre 2018, la recourante a transmis de nouvelles pièces afin que sa demande soit traitée en priorité.

B.c Par courriel du 6 septembre 2018, l'autorité inférieure a informé la recourante que la priorité était donnée aux dossiers des personnes gravement malades. Elle a également indiqué traiter actuellement les nombreux dossiers des années 1920 à 1935.

B.d Un échange de courriels a eu lieu entre le 10 mars 2019 et le 29 avril 2019 entre l'autorité inférieure et la recourante concernant le traitement de son dossier.

C.

Le 10 juillet 2019, l'autorité inférieure a rendu une décision de non-entrée en matière sur la demande de la recourante déposée le 4 janvier 2017, précisant qu'un examen au fond de sa demande n'était pas possible. Elle a en effet constaté que les faits allégués sortaient clairement du champ d'application de la loi, ayant eu lieu après 1981.

D.

Par écritures du 15 juillet 2019, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, concluant implicitement à son annulation. Elle indique se sentir lésée. Elle se réfère aux envois de l'autorité inférieure des 17 mars 2016 et 28 décembre 2016 ainsi qu'à des entretiens téléphoniques. Elle fait part de la souffrance ressentie par elle et son mari en raison de l'avortement subi en 1988 au 4^e mois de grossesse. Elle interroge sur les raisons pour lesquelles il lui a été demandé de remplir une nouvelle fois le formulaire ainsi que sur les moyens qui resteraient à sa disposition pour être indemnisée.

E.

Par courrier du 18 juillet 2019, la recourante a requis d'être mise au bénéfice de l'assistance judiciaire. Elle a rempli puis retourné au tribunal de céans le formulaire y relatif le 25 juillet 2019. À la même date, elle a également produit des documents supplémentaires.

F.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure a conclu à son rejet au terme de ses remarques responsives du 19 août 2019. Elle considère que les faits invoqués se sont clairement déroulés en dehors du cadre temporel défini dans la loi. Elle explique que la lettre du 17 mars 2016 a été rédigée dans le cadre de la procédure concernant le mari de la recourante, celle-ci n'ayant jamais déposé elle-même de demande d'aide immédiate dans le délai prévu. Elle indique qu'en décembre 2016, l'OFJ a signalé à toutes les personnes dont il disposait déjà d'une adresse la possibilité de déposer une demande de contribution. Elle ajoute qu'elle ne dispose pas de traces écrites des entretiens téléphoniques avec la recourante ; cela étant, elle conteste les déclarations rapportées par cette dernière dans ce contexte.

G.

Dans ses observations du 10 septembre 2019, la recourante critique en particulier la limite temporelle prévue dans la loi qu'elle demande de modifier.

H.

Invitée à dupliquer, l'autorité inférieure rappelle, le 11 octobre 2019, que l'état de fait s'est déroulé en dehors du cadre temporel de la loi et que ce dernier ne peut pas être prolongé.

I.

Dans ses remarques du 6 novembre 2019, la recourante souligne sa volonté que le cadre temporel prévu par la loi soit étendu afin que toutes les victimes, y compris elle, soient reconnues comme telles.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :**1.**

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, le tribunal de céans, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

1.2 L'acte attaqué constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA émanant d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. En vertu de l'art. 32 al. 2 let. a LTAF, le recours est toutefois irrecevable contre les décisions qui, en vertu d'une autre loi fédérale, peuvent faire l'objet d'une opposition ou d'un recours devant une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. c à f. LTAF. Or, l'art. 8 de la loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA, RS 211.223.13) prévoit que les personnes dont la demande a été rejetée peuvent faire opposition auprès de l'autorité compétente – soit l'autorité inférieure (art. 18 al. 1 LMCFA et 1 al. 1 de l'ordonnance du 15 février 2017 relative à la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 [OMCFA, RS 211.223.131]) – dans les 30 jours (al. 1) ; au surplus, les dispositions générales de la procédure fédérale sont applicables (al. 2).

L'autorité inférieure a qualifié sa décision de décision de non-entrée en matière, considérant que la demande de la recourante n'avait pas été rejetée pour des raisons matérielles ; c'est pourquoi elle a indiqué le

Tribunal administratif fédéral comme instance de recours, conformément aux dispositions de la PA. Elle n'a toutefois pas expliqué pourquoi l'exigence selon laquelle la date de l'événement invoqué doit être compris dans le cadre temporel de la loi constituerait une condition de recevabilité de la demande.

Or, compte tenu de la motivation de sa décision, il apparaît au contraire que l'autorité inférieure est entrée en matière sur la demande de la recourante pour la rejeter. C'est d'ailleurs ce que prescrit expressément l'art. 6 al. 3 let. a OMCFA ; à teneur de cette disposition, une demande est *manifestement infondée* notamment lorsque la mesure de coercition à des fins d'assistance ou le placement extrafamilial invoqué figurent clairement hors du champ d'application temporel de la LMCFA. Cette situation conduit ainsi clairement au rejet de la requête – et non au refus d'entrer matière – qui peut ensuite faire l'objet de l'opposition prévue à l'art. 8 LMCFA.

Il en découle que la décision de l'autorité inférieure du 10 juillet 2019 – fondée sur le fait que l'avortement forcé subi par la recourante sortait clairement du champ d'application temporel de la loi – se présente en réalité comme une décision de rejet de la requête et non une décision de non-entrée en matière. Cette distinction a pour effet que la décision aurait dû être contestée par la voie de l'opposition auprès de l'autorité inférieure et non être directement attaquée au Tribunal administratif fédéral.

Cela étant, il sied de constater que, nonobstant l'absence d'une décision sur opposition, le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour qu'elle statue sur opposition au sens de l'art. 8 al. 1 LMCFA n'est, en l'espèce, pas compatible avec le droit de la recourante à un traitement rapide de sa cause en relation avec le principe de l'économie de procédure. À cet égard, il sied de tenir compte du fait que la demande de la recourante a été déposée en janvier 2017 déjà. De plus, il apparaît que l'autorité inférieure s'est déterminée précisément sur cette affaire de sorte que sa position est connue ; rien ne permet de considérer qu'elle changerait sa position sur la situation juridique par ailleurs claire si elle était invitée à rendre une décision sur opposition. Par conséquent, compte tenu des circonstances particulières de la présente cause, son renvoi constituerait un acte sans portée nouvelle de sorte qu'il convient exceptionnellement d'y renoncer. En outre, la compétence matérielle du tribunal de céans n'est pas contestée.

1.3 La recourante est spécialement atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 PA).

1.4 Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA) ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont en outre respectées.

Il convient donc d'entrer en matière sur le recours.

2.

En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points que l'autorité inférieure a déjà examinés dans la décision attaquée (cf. arrêt du TF 2C_669/2008 du 8 décembre 2008 consid. 4 ; arrêt du TAF B-8243/2007 du 20 mai 2008 consid. 1.4 et les réf. cit. ; MEYER/VON ZWEHL, L'objet du litige en procédure administrative, in : Mélanges Pierre Moor, 2005, p. 439). Dès lors, l'autorité de recours n'examine pas les prétentions et les griefs qui n'ont pas fait l'objet du prononcé de l'autorité inférieure sous peine de détourner sa mission de contrôle, de violer la compétence fonctionnelle de dite autorité, d'enfreindre le principe de l'épuisement des voies préalables et, en définitive, de priver les parties d'un degré de juridiction (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2015, p. 390 s. ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3^{ème} éd., 2013, p.243). En l'espèce, la décision rendue par l'OFJ est uniquement en lien avec une demande de contribution de solidarité au sens de la LMCFA. Il en découle que le Tribunal administratif fédéral ne peut qu'examiner les prétentions de la recourante dans le cadre de cette loi ; il n'est pas habilité à déterminer si elle pourrait prétendre à l'allocation d'une indemnité sur une autre base que la LMCFA.

3.

La recourante estime que le cadre temporel de la LMCFA ne devrait pas se limiter aux mesures antérieures à 1981 ; une extension permettrait de reconnaître toutes les victimes, y compris elle. En outre, elle se réfère aux envois de l'autorité inférieure des 17 mars 2016 et 28 décembre 2016 ainsi qu'à des entretiens téléphoniques avec cette autorité. Elle fait également part de la souffrance ressentie par elle et son mari en raison de l'avortement subi en 1988 au 4^e mois de grossesse. De plus, elle demande pourquoi il lui a été demandé de remplir une nouvelle fois le formulaire.

3.1 Le but de la LMCFA se trouve défini à son art. 1. Ce dernier prévoit que la loi vise à reconnaître et à réparer l'injustice faite aux victimes des mesures de coercition à des fins d'assistance et des placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 en Suisse (al. 1). Elle s'applique

également aux personnes touchées par des mesures qui, bien qu'ordonnées avant 1981, n'ont été exécutées qu'ultérieurement (al. 2). Cette disposition limite ainsi clairement le champ d'application de la loi aux mesures de coercition et aux placements ordonnés avant 1981 (cf. Message du 4 décembre 2015 concernant l'initiative populaire « Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance [initiative sur la réparation] » et son contre-projet indirect [loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981] [ci-après : Message LMCFA], FF 2015 87, 106) ; elle exclut par conséquent de son champ d'application toutes celles ordonnées après le 31 décembre 1980. Cette restriction temporelle de son champ d'application a été qualifiée d'« essentielle » (cf. Message LMCFA, FF 2015 87, 105) ; elle visait à tenir compte de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions du Code civil au 1^{er} janvier 1981. Elle est apparue nécessaire pour éviter que les mesures de coercition et les placements extrafamiliaux fondés sur une décision prise après cette date butoir et qui s'appuient le cas échéant sur le droit encore en vigueur soient également soumis à la loi, les nouvelles dispositions du CC relatives à la privation de liberté à des fins d'assistance étant entrées en vigueur à cette date. De plus, la loi ne prévoit pas de dérogation à la restriction temporelle de son champ d'application. Elle ne donne pas non plus aux autorités chargées de l'appliquer de marge de manœuvre pour s'en écarter.

3.2 En l'espèce, la recourante explique avoir subi un avortement forcé en 1988. Elle admet que cet événement s'est déroulé en dehors du cadre temporel fixé de manière précise dans la loi puisqu'il est postérieur à 1980. Elle estime toutefois que cette limitation temporelle doit être étendue afin de permettre une reconnaissance de toutes les victimes.

Le Tribunal administratif fédéral reconnaît que cette limitation temporelle puisse paraître injuste à la recourante ainsi qu'à toutes les personnes ayant potentiellement subi des mesures au-delà de cette date. De plus, il ne met pas en doute le traumatisme subi par la recourante en 1988 ni la souffrance considérable qui en a forcément résulté. Cela étant, la loi ne donne aux autorités chargées de l'appliquer aucune compétence ni aucune marge de manœuvre pour étendre son application aux événements qui se sont produits à partir du 1^{er} janvier 1981. L'autorité inférieure et le tribunal ne sont donc pas en droit de le faire ; ils sont au contraire tenus d'appliquer cette restriction comme elle ressort clairement de la loi.

En outre, il est vrai que l'autorité inférieure aurait pu communiquer avec la recourante de manière plus claire. Cela vaut en particulier pour son courrier du 28 décembre 2016 transmettant à la recourante le formulaire à remplir ; ce courrier ne comprenait aucune explication sur les raisons pour lesquelles ce formulaire était envoyé à la recourante alors que l'autorité inférieure savait déjà que son avortement avait eu lieu en 1988 et sortait donc du cadre temporel de la loi. Rien n'indique que de telles informations lui auraient été communiquées autrement. Toutefois, on ne peut en tirer que l'autorité inférieure aurait fourni, à la recourante, des garanties concernant l'octroi de la contribution de solidarité prévue par la LMCFA. Cela vaut également pour les entretiens téléphoniques de la recourante avec l'OFJ dont le contenu ne peut pas être établi avec précision. De plus, il convient de souligner le caractère extrêmement délicat de la tâche de l'autorité inférieure dans ce contexte (cf. Message LMCFA, FF 2015 87, 105) ainsi que son ampleur. Il est ainsi compréhensible que l'autorité inférieure ait, comme elle l'a expliqué, communiqué le formulaire à toutes les personnes susceptibles d'être concernées dont elle avait une adresse afin d'informer le public le plus large possible sur les contributions de solidarité. De plus, compte tenu du nombre de personnes concernées, il lui était difficile d'examiner la situation de chacun plus en détail.

Par ailleurs, s'agissant de la durée du traitement de la demande de la recourante, on peut s'étonner à première vue qu'il ait fallu deux ans et demi à l'autorité inférieure pour constater que la mesure de contrainte mentionnée par la recourante sortait de plusieurs années du champ d'application temporel de la loi. Toutefois, l'affluence des demandes ainsi que les règles de priorité fixées dans l'ordonnance pour y faire face expliquent ce délai. En effet, selon l'art. 4 OMCFA, l'OFJ examine en priorité les demandes émanant de personnes âgées de plus de 75 ans, dont il est attesté qu'elles sont gravement malades ou dont la qualité de victime a déjà été reconnue dans le cadre de l'aide immédiate (al. 1). En outre, il examine les demandes au fur et à mesure de leur arrivée.

3.3 Compte tenu des considérations qui précèdent, il apparaît que l'autorité inférieure n'avait pas d'autre choix que de considérer que la mesure annoncée par la recourante sortait du cadre de la loi comme elle l'a fait dans la décision du 10 juillet 2019. Les arguments avancés par la recourante ne permettent pas d'arriver à une autre conclusion.

4.

Il découle de l'ensemble de ce qui précède que la décision du 10 juillet 2019, si l'on comprend qu'elle puisse paraître injuste à la recourante

compte tenu des événements, ne viole pourtant pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

5.

L'arrêt est exceptionnellement rendu sans frais (art. 63 al. 1 PA), ce qui tient notamment compte du fait que l'application stricte des règles topiques aurait dû conduire à l'admission du recours et au renvoi de la cause à l'autorité inférieure (cf. supra consid. 1.2). En conséquence, la requête d'assistance judiciaire devient sans objet.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA).

6.

En vertu de l'art. 83 let. x LTF, les décisions en matière d'octroi de contributions de solidarité au sens de la LMCFA ne sont attaquables au Tribunal fédéral que si la contestation soulève une question juridique de principe ou qu'il s'agit d'un cas particulièrement important pour d'autres motifs.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.

3.

La demande d'assistance judiciaire est sans objet.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire).

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss LTF soient remplies, la présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification. Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 29 janvier 2020