

# Rapport Workshop bilan intermédiaire CIE Internements Administratifs

Ce rapport est une documentation du bilan intermédiaire de la CIE du 18 janvier 2017.

---

## Table des matières

Session B – La privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale : le travail des normes et des catégories .....	2
--	---

## **Session B – La privation de liberté dans un but de prophylaxie sociale : le travail des normes et des catégories**

Responsable du panel : Dr. Christel Gumy, directrice de recherche CIE

Commentaire : Prof. Dr. Jacques Gasser, membre de la CIE

Rapport du commentaire et de la discussion : Dr. Alix Heiniger et Dr. Ludovic Maugué

### **Exposé externe**

Prof. Dr. Cristina Ferreira, Haute école de santé Vaud :

*Raisons d'Etat et privation de liberté à des fins d'assistance*

Entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980, une importante réforme législative a lieu en Suisse. La *privation de liberté à des fins d'assistance* met définitivement un terme aux législations cantonales qui réglaient les internements administratifs. L'analyse de cette transition fait partie des objectifs d'une recherche Fonds national suisse en cours - « *Protéger par la contrainte : une étude socio-historique sur la privation de liberté à des fins d'assistance* » - dirigée par Cristina Ferreira et codirigée par Jacques Gasser. Collaborent à cette étude, Ludovic Maugué (historien), Delphine Moreau (sociologue) et Sandrine Maulini (historienne).

Au-delà des jalons législatifs, en l'occurrence la modification du code civil entrée en vigueur en 1981, les réalités sont marquées par des discontinuités qu'il convient de rappeler. D'une part, certains cantons n'ont pas attendu le texte fédéral pour abroger leurs lois. D'autre part, la gestion des déviances par des instances administratives a subsisté via les mesures tutélaires. Si la conformité au droit international (CEDH) a indéniablement joué un rôle dans ce processus de réforme, encore faut-il considérer l'impact des transformations du capitalisme. Dans le sillage des analyses de Michel Foucault sur la gestion des illégalismes populaires, il s'agit de situer la normativité qui a présidé aux internements et de comprendre les mécanismes qui ont participé au déclin de ces pratiques disciplinaires. Dans le contexte du capitalisme industriel, le gouvernement des indésirables sociaux se donnait pour finalité la conversion du *temps de la vie* inutilement employé en *temps de travail*. Auprès des internés administratifs,

l'astreinte au travail a été le mode privilégié pour contenir leur désordre et les fixer à l'appareil de production. Au cours des années 1970, la crise que traverse le capitalisme se répercute sur des techniques de normalisation et de correction. Celles-ci sont devenues caduques au moment où une nouvelle forme de capital – *le capital humain* - prend de l'importance pour relancer une politique de croissance.

C'est dans ce contexte que la critique se déploie en direction des pratiques répressives d'internement. Il fut ainsi dans le canton de Vaud avec les motions de Menétrey de 1969 et de 1971 qui dénoncent l'archaïsme d'un système contraire aux principes de justice sociale. Mais, dans ce canton au début des années 1980, les changements législatifs ont suscité des inquiétudes d'une autre nature. L'importance formelle conférée par la loi fédérale de 1978 aux autorités tutélaires a déclenché des résistances. Pour relativiser le rôle de la Justice de paix, les hospitalisations d'office des malades mentaux et les placements des alcooliques ont continué à être cadrés par les lois sanitaires.

Dans le même esprit de conservation des pouvoirs institués, l'enjeu a été de maintenir la place du préfet dans les procédures de placement des alcooliques. Enfin, certains acteurs regrettent l'abandon de catégories telles que le « vagabondage » et la disparition des colonies de travail qui avaient fait leurs preuves pour encadrer les « caractériels ». Telle est la prise de position du Tuteur général du canton de Vaud en 1985 qui dénonce une politique inconséquente tout en se félicitant des avancées en termes de protection juridique des individus privés de liberté. Ce type de réflexion critique témoigne de réactions contrastées vis-à-vis des transformations alors en cours de la gestion des marginaux. La discipline par le travail a cédé la place à d'autres formes d'interventionnisme auprès de populations qui ne sont plus catégorisées sous l'angle de la « fainéantise » ou de l'« inconduite » mais à l'aide de diagnostics médico-psychiatriques.

## Rapport

En introduction, CF évoque l'étude qu'elle mène avec son équipe sur la privation de liberté à des fins d'assistance, soit le dispositif qui a historiquement succédé aux internements administratifs. Elle indique qu'un des volets de la recherche consiste précisément à comprendre la transition d'un dispositif à l'autre dans le cas des cantons de Vaud et du Valais. Laisant de côté la question du « placement à des fins d'assistance », sa présentation au Zwischenbilanz-Workshop se concentre sur le cas vaudois au cours des années 1970 et 1980.

Afin de saisir ces transformations, sur le plan méthodologique, CF privilégie la démarche qui consiste à jouer avec les échelles d'observation (Jacques Revel) : son exposé se concentre sur l'échelle macro-analytique et mésoscopique en écartant (faute de temps ici) l'échelle microscopique des dossiers individuels. Par ailleurs, pour comprendre l'abandon de la pratique de l'internement administratif en Suisse, CF nous invite à prendre quelques distances avec « le discours que les institutions tiennent sur elles-mêmes ». Dès lors, si la conformité nécessaire des lois nationales au droit international est effectivement un moteur de changement (adhésion de la Suisse à la CEDH), d'autres interprétations sont possibles. Pour les examiner, CF propose de considérer d'une part les analyses de Michel Foucault relatives à la « gestion des illégalismes populaires » dans le cadre du capitalisme industriel, et d'autre part les mutations telles qu'elles sont problématisées par différents acteurs institutionnels dans le canton de Vaud.

D'après CF, le concept foucauldien d'illégalisme – soit tous les actes ne relevant pas à proprement parler du pénal, mais néanmoins sanctionnés par d'autres codes et d'autres juridictions – s'avère particulièrement pertinent pour penser le travail des normes et la gestion des déviances. De fait, l'une des fonctions explicites des internements administratifs consistait à absorber les comportements irréguliers qui relevaient de l'infra-pénal. Obéissant à une « gestion différentielle » ciblée sur des groupes sociaux particuliers, la répression des illégalismes a longtemps visé tout acte qui consistait à dérober le corps de l'ouvrier à son utilisation par le capital. Ce qui était punissable n'était pas tant le vice moral de la fainéantise, du vagabondage ou de la mendicité que l'affront fait aux processus économiques : participer à la production, payer des impôts, concentrer sa force de travail au lieu de la disperser de façon anarchique. Pour convertir le temps de la vie inutilement utilisé en temps de travail productif, il fallait entreprendre une réforme psychologique et morale des individus ; incombant aux instances de correction et de normalisation, cette mission a longtemps permis de fixer ces catégories de la population aux appareils de production. Or, cette congruence entre une « gestion disciplinaire des illégalismes » et la dynamique productive du capitalisme industriel se brise dès les années 1970. Faute d'innovations techniques permettant la constitution de nouveaux marchés, le capitalisme traverse une crise : reposant sur l'extrême régularité et la répétition mécanique des gestes, sur la docilité des corps et la concentration territoriale des forces de travail, les normes de production – et avec elles les normes morales traditionnelles – deviennent des entraves majeures à l'inventivité et à l'innovation indispensables au capitalisme.

Considérant ensuite le « cas vaudois » entre les années 1960 et 1970, CF observe le caractère moribond et obsolète du système – l’activité de la Commission cantonale des internements administratifs (CCIA) est devenue insignifiante – de même qu’une progressive délégitimation politique, comme en témoigne l’adoption de la motion Ménétreay au Grand Conseil vaudois en 1971. Dénonçant notamment la gestion différentielle des illégalismes en matière d’alcoolisme et l’inefficacité du dispositif, la motion Ménétreay et consort (1969) emporte ainsi l’adhésion d’une majorité des députés qui votent l’abrogation d’une partie des dispositions légales permettant l’internement administratif (abrogation de la loi de 1946 sur l’internement administratif des éléments asociaux et des art. 111 et 112 de la Loi du 12 mai 1947 sur la prévoyance sociale et l’assistance publique). En revanche, la seconde motion Ménétreay (1971) visant à supprimer la Loi de 1939 sur les malades mentaux et autres psychopathes et celle de 1949 sur le traitement des alcooliques ne sera traitée que 14 ans plus tard par le Grand Conseil vaudois en raison des modifications législatives alors en gestation (introduction de la privation de liberté à des fins d’assistance et élaboration d’une nouvelle législation sanitaire).

Pour comprendre cette période de transition jusqu’à l’adoption de la Loi de santé publique de 1985 (LSP), CF identifie trois enjeux. Le premier révèle les stratégies mobilisées par des groupes particuliers (avant tout les directeurs des hôpitaux psychiatriques) pour défendre leurs intérêts. Concrètement, dans le cas d’hospitalisation d’office de malades mentaux, il importait pour les acteurs du champ médico-social de maintenir le statu quo contre les prérogatives importantes désormais accordées au Juge de paix par la réforme du code civil (notamment la compétence d’ordonner la privation de liberté d’un malade mental ou d’un alcoolique). Aussi, dans la pratique, les règles ont donc été élaborées de telle sorte à limiter le rôle d’un juge au capital symbolique trop faible dans un domaine où il était pourtant censé être une figure majeure. L’extrême complexité de l’arsenal législatif vaudois jusqu’à l’adoption de la loi sur la santé publique de 1985 résulte de cette lutte d’influence. Le deuxième enjeu concerne la « prérogative sécuritaire » contre la dangerosité. Évacuée par le nouveau Code civil – la loi fédérale sur la privation de liberté à des fins d’assistance ne l’intègre pas – la notion de « danger » contre soi-même ou contre autrui continue de préoccuper les autorités politiques vaudoises qui la maintiennent comme critère légal autorisant des hospitalisations ou des placements d’office. Dès lors, déplorant que la modification du Code civil ait retiré aux autorités administratives et au pouvoir politique la faculté d’interner les alcooliques pour la remettre en mains du juge, les députés vaudois reconduisent l’autorité du préfet en ce domaine comme gage d’efficacité et de rapidité (LSP 1985). Enfin le dernier enjeu discuté tourne autour des « inconséquences » des nouvelles politiques publiques dans le gouvernement des plus

marginiaux. Bien que sincèrement convaincus par les avancées des droits formels et par le renforcement de la protection juridique des personnes, certains acteurs comme le Tuteur général du canton de Vaud Marcel Perrin déplorent que le Code civil ne fasse plus reposer le placement que sur un diagnostic psychiatrique. Or, selon Perrin, le danger est grand que ceux qu'il qualifie de « vagabonds », de « fainéants » ou de « caractériels » – autant de catégories qui ne peuvent plus motiver de placement, mais qui continuent de déranger l'ordre établi – soient néanmoins placés au moyen de diagnostics psychiatriques et que leur traitement s'avère dès lors parfaitement inefficace. À ce titre, il s'interroge sur le bienfondé de la disparition du concept de « rééducation par le travail » au profit des notions beaucoup moins précises « d'assistance » ou de placement dans un « établissement approprié ». Aussi, pour ces catégories d'individus, Perrin préconise-t-il non pas un retour au passé, mais une modernisation des structures de type disciplinaire afin de conférer une finalité éducative à la notion de « privation de liberté ».

## Exposé interne

Dr. Lorraine Odier et Matthieu Lavoyer, collaborateurs scientifiques CIE :

*Processus de catégorisation et résistances à la catégorisation : étude d'un dossier personnel de la commission cantonale d'internement administratif (Vaud - 1950)*

Dans une perspective de recherche « interchamp » (C et E), cette présentation a porté sur le dossier d'un homme interné administrativement dans le Canton de Vaud en 1950. Au-delà du cas exemplaire ainsi présenté, l'analyse s'est attachée à illustrer les processus de catégorisation mis en œuvre par les autorités autant que les résistances à ces processus par la personne concernée. D'une part il s'agissait de mettre en évidence les opérations par lesquelles les autorités impliquées constituent un savoir sur l'individu et lui appliquent une étiquette aboutissant à l'internement. Ce processus à l'œuvre comprend l'intervention de différents acteurs (polices, préfets, commission cantonale, etc.) et repose sur des techniques et des pratiques, en l'occurrence celles émanant des forces de police avec la surveillance, et de la commission cantonale d'internement administratif avec la production de dossiers, l'enregistrement et le rappel décisif des antécédents. D'autre part, en portant une attention particulière aux égo-documents et au point de vue de la personne concernée, les intervenants s'intéressaient aux différentes formes de résistance que cette dernière élabore.

Cette analyse a montré que la violence de la procédure d'internement n'est pas seulement subie, mais suscite de fortes réactions. La personne faisant l'objet d'une décision d'internement développe des stratégies de résistances, de transgression ou de détournement des règles et des mesures imposées. Sous cet angle, la lutte autour de la légitimité attribuée aux autorités ainsi qu'à différents modes de vie se révèle être un enjeu incontournable des internements administratifs, permettant de mettre en lumière l'existence de débats, conflits et rapports de pouvoirs. Bien que rappelant avec force le pouvoir stigmatisant du dossier, la catégorisation apparaît alors comme un processus qui n'est ni linéaire ou absolu, connaissant parfois des résistances, des temps morts ou des contradictions.

## Rapport

À partir d'un dossier de la Commission cantonale d'internement administratif (CCIA) de 1950, il s'agit de montrer à la fois comment s'opère la catégorisation d'un cas pendant la procédure et la résistance opposée par la personne concernée au cours du processus. L'analyse exploratoire menée à partir de ce dossier n'est pas représentative de l'ensemble du corpus dont il est tiré, mais doit servir à produire des pistes pour la suite du travail. Le nom de la personne concernée a été rendu anonyme, nous l'appellerons Albert dans la suite de l'exposé. La CCIA est le seul organe constitué pour statuer exclusivement sur les internements administratifs. Dans les autres cantons, les autorités qui prononcent l'internement ont d'autres prérogatives. Le cas d'Albert est minoritaire, car la CCIA a surtout traité des cas de femmes soupçonnées de prostitution pendant la guerre. Or, Albert ne présente aucun lien avec la prostitution.

Albert est âgé de 39 ans. Originaire d'un village, il est né à Plainpalais, quartier ouvrier de Genève. Placé pendant l'enfance, il a vécu dans plusieurs familles. À la fin de sa scolarité, il travaille comme garçon de courses. Il fait un séjour à Marseille, d'où il est expulsé, puis vit à Lausanne où il occupe différents emplois. Dans les années 1930, il est arrêté plusieurs fois pour vol. Puis, vient une période plus paisible. Il se marie en 1942 et travaille aux CFF. Lors d'une procédure de stabilisation au CFF, il doit produire son casier judiciaire et perd son emploi. Il refuse alors de payer ses impôts militaires ce qui déclenche une nouvelle surveillance.

Son dossier montre très bien le processus de catégorisation à l'œuvre : les autorités veulent faire coïncider les actes d'Albert avec la loi pour lui appliquer une mesure. Le fonctionnement de la CCIA repose sur la loi sur l'internement administratif du canton de Vaud de 1941, révisée

en 1946. La loi s'inscrit dans un continuum d'autres dispositions législatives. À son origine, il existe une volonté de protéger l'ordre public dans le contexte de la mobilisation (1939). Elle vise spécifiquement la lutte contre la prostitution et la pègre (le milieu). Telle que révisée en 1946, la loi prévoit quatre catégories de personnes à interner selon qu'elles présentent des liens avec : la prostitution, le proxénétisme, les jeux illégaux et une menace pour la sécurité ou la santé d'autrui. La procédure relève du préfet qui diligente une enquête à partir de laquelle se prononce la CCIA.

Le dossier est constitué d'une vingtaine de pièces et reflète un processus de surveillance semblable au panopticum, que décrit Michel Foucault : une accumulation de savoirs sur un individu pour l'inscrire dans une pratique bureaucratique. L'individualité de la personne est réduite à une des quatre catégories désignées par la loi. Le dossier d'Albert contient des pièces relatives à sa vie passée, comme les rapports des polices de Renens et Lausanne. La rhétorique de l'antécédent y est centrale. Le rapport du préfet inscrit Albert dans la quatrième catégorie selon un étiquetage trivial fondé sur sa supposée fainéantise et un rapport avec « le milieu » qui n'est cependant pas prouvé dans le présent. La CCIA ne prononce pas l'internement (elle le fera lors d'une seconde procédure contre Albert) et le met en garde (sur 261 cas, la Commission a prononcé plus de 100 non-lieux).

Face à cette tentative de catégorisation, le dossier révèle aussi qu'Albert déploie plusieurs stratégies de résistance. Il refuse de répondre aux questions de la police ou de la CCIA et de signer le rapport d'audition du préfet. Cette attitude est interprétée par les autorités comme un comportement d'insoumission, mais elle a aussi pour effet de délégitimer la procédure et freine le travail de la police.

Ses résistances portent sur la légitimité des autorités administratives et de la catégorisation qu'on essaie de lui imposer. À travers les pièces du dossier, Albert est attaqué sur son parcours (présent et passé). L'opposition entre lui et les autorités révèle qu'une lutte autour de la légitimité des modes de vie se déploient autour de la mise en œuvre des internements administratifs. Les résistances en actes d'Albert reflètent aussi celles de personnes extérieures menées dans un débat plus large au Grand conseil vaudois sur la légitimité de l'internement administratif à cette époque.

## Commentaire et discussion

Jacques Gasser commence son commentaire en relevant les similitudes entre les deux projets et la continuité entre le travail de la CIE et d'autres travaux scientifiques. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble sur le 20<sup>e</sup> siècle et d'identifier les variations dans les moyens utilisés.

Martin Lengwiler revient sur cette question et interroge les similarités entre les objectifs malgré les différences de dispositif, ce qui constitue une question qu'on retrouve dans la construction de l'État social quand on compare plusieurs pays. Est-ce qu'il existe une spécificité des problèmes identifiés en fonction des contextes sociaux-économiques de chaque région ?

Les auteur-e-s répondent que les dispositifs convergent dans leurs grandes lignes ; ils sont orientés contre les mêmes éléments considérés comme des fléaux sociaux (alcoolisme, prostitution, fainéantise) et plus globalement contre les personnes en marge de la norme du travail salarié. Les problèmes sont formulés avec des variations en fonction de la situation en milieu urbain ou rural. En dehors des outils juridiques, il se pose une question récurrente pour les acteurs de la mise en œuvre des internements administratifs : que faire des personnes dont on ne sait pas quoi faire, dans la mesure où elles questionnent les normes institutionnelles ?

Pour Cristina Ferreira, les placements à des fins d'assistance (après 1981) relèvent de la même logique. Ils concernent des personnes rejetées à la marge de la société, même si on relève des singularités temporelles et régionales (Vaud, Valais) dans les dossiers. Dans le contexte des hôpitaux psychiatriques, les dossiers constituent une source majeure pour observer les transformations des structures familiales et sociales.