

# 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 C – Implications des procédures d'internement administratif pour les décisions des autorités 2

## **Session C – Implications des procédures d'internement administratif pour les décisions des autorités<sup>1</sup>**

Responsabilité du panel : Dr. Nadja Ramsauer et Dr. Sara Galle, responsables de recherche à la CIE

Commentaire : Prof. Dr. Lukas Gschwend, membre de la CIE

Rapport du commentaire et de la discussion : Emmanuel Neuhaus

### **Exposé externe**

Dr. Tanja Rietmann, IZFG Université de Berne :

*Naviguer entre droit fédéral, droit cantonal et tradition : pratique de l'internement administratif dans le contexte régional de l'assistance dans le canton des Grisons*

Frappé par des situations d'extrême pauvreté, le canton des Grisons a ouvert en 1840 le « Zwangsarbeitsanstalt Fürstenau », un des premiers établissements de travail forcé de Suisse. En introduisant très tôt, par rapport au reste de la Suisse, l'instrument juridique de l'internement administratif, le canton des Grisons a aussi exploré des voies nouvelles pour lutter contre les ravages de la pauvreté, qui non seulement faisait tomber dans la misère des couches entières de la population, mais qui, aux yeux des réformateurs sociaux et des politiques, menaçait d'ébranler les fondements de la société et de menacer la marche du progrès. L'internement administratif à Fürstenau – et à partir de 1855 dans l'établissement d'éducation au travail de Realta – n'était qu'une des nombreuses mesures de l'arsenal de mesures de police pour lutter contre la pauvreté, toutes guidées par l'hypothèse que la pauvreté était en grande partie due au comportement « débauché » et « réfractaire au travail » des intéressés eux-mêmes.

L'exposé montre de quelle manière les dispositions usuelles de la législation cantonale relative à la pauvreté ont pré-structuré les conditions institutionnelles et le cadre juridique de l'internement au 20<sup>e</sup> siècle. Le code civil suisse, après 1912, a étendu à l'ensemble de la Suisse les possibilités d'internement. Dans le canton des Grisons, une loi d'assistance de 1920

---

<sup>1</sup> Rapport Session C : Traduction DFJP.

permettait d'interner les « ivrognes », les « débauchés » et les « vagabonds ». Jusque dans la seconde moitié du 20<sup>e</sup> siècle, ce sont principalement des personnes issues des couches sociales défavorisées qui sont la cible des autorités. L'exemple des Grisons montre comment la situation juridique s'est densifiée et comment les possibilités d'intervention ont été étendues. Les autorités de tutelle, qui avaient la responsabilité d'ordonner des mesures, étaient toutefois bien souvent complètement dépassées par l'ampleur de leurs nouvelles tâches. Les experts critiquaient des décisions de mise sous tutelle insuffisamment motivées, le non-respect du droit d'être entendu ou des procédures d'internement que les autorités faisaient délibérément traîner. Le canton des Grisons a aussi mis un certain temps avant d'assurer la formation des autorités de tutelle, traditionnellement organisées selon le système de milice, et de mettre à disposition des moyens financiers supplémentaires. Ce développement a augmenté la sécurité du droit pour les intéressés, même si la pratique des autorités de tutelle dans les Grisons restait marquée par de grandes différences entre les régions.

L'exposé se fonde sur les résultats d'une étude commandée par les autorités cantonales grisonnes sur les mesures de coercition à des fins d'assistance dans le canton des Grisons. L'étude sera publiée au printemps 2017.

## Exposé interne

Flavia Grossmann, collaboratrice scientifique de la CIE :

*Viele Wege führen in eine Anstalt. Verfahren, Kategorisierungen und Logiken der Administrativen Versorgungen im Kanton Schwyz*

*(De nombreux chemins pouvaient mener dans un établissement. Procédures, catégorisations et logiques de l'internement administratif dans le canton de Schwyz)*

« Votre tutrice demande votre internement dans l'établissement de Kaltbach. Qu'avez-vous à dire à ce sujet ? *Je trouve ça injuste d'être internée à Kaltbach, car je n'ai rien fait de mal. On a beau dire que ce n'est pas un pénitencier, mais c'en est bien un. Je n'ai rien fait qui mérite que je me retrouve là-bas.* » (extrait du procès-verbal d'audition d'Anna B., le 20 juillet 1966, à l'office régional du juge d'instruction à Schwyz : StASZ Akten 3/14\_861/170 RRB 2338). L'exposé est centré sur l'internement d'Anna B. en 1966 à Kaltbach et sur le canton de Schwyz. Il commence par une introduction sur le champ de recherche C, qui s'intéresse à la

pratique juridique des internements administratifs en tant que partie de la formation de l'État social moderne, de 1935 à 1981. Un graphique est ensuite présenté qui montre toute l'étendue du spectre des acteurs impliqués. Le processus faisait intervenir non seulement l'État et les personnes concernées, mais aussi des particuliers et des institutions de l'Église, ainsi que les proches – des parents ou des voisins pouvaient ainsi signaler quelqu'un aux autorités. Dans le canton de Schwyz, entre 1935 et 1970, ces processus étaient régis par le code civil suisse et par deux autres textes importants : l'ordonnance de police édictée en complément des lois sur les pauvres de 1892 et la loi de 1896 sur la construction de l'établissement de travail forcé de Kaltbach, sur la base de laquelle Anna B. fut internée dans l'établissement en question.

L'exposé s'est ensuite concentré sur cette loi qui a été analysée sous l'angle des catégorisations qu'elle crée et de ses buts. Il est ainsi montré, premièrement, que la loi crée de nombreuses catégories (par exemple celle des mineurs « s'opposant avec obstination » à leurs parents ou aux autorités de surveillance, ou celle des personnes « qui s'adonnent en permanence à l'oisiveté, à la boisson, ou de toute autre manière à une vie de débauche » et qui, de ce fait, sont sans travail ou nécessitent une assistance) et que les notions juridiques propres à motiver un internement se multiplient dans la pratique. Il ne ressort ainsi pas toujours clairement des décisions rendues si le choix de l'internement est motivé plutôt par l'« ivrognerie » ou par la « débauche », par exemple. On peut ici supposer une généralisation de la stigmatisation. L'analyse a permis, deuxièmement, de découvrir que s'agissant de la loi du canton de Schwyz sur le travail forcé, l'accent était mis sur l'utilitarisme et la productivité des corps, bien que l'internement puisse aussi avoir le caractère d'une peine.

## Commentaire

Lukas Gschwend constate que l'autonomie sur un territoire restreint n'a pas facilité le développement d'une pratique juridique uniforme. Le but de l'établissement d'éducation au travail de Realta rappelle beaucoup les anciennes idées relatives au travail forcé comme méthode d'éducation. La question se pose aussi d'une réflexion sur le profit de la part des autorités. Lukas Gschwend signale par ailleurs que Realta était à la fois un établissement pénitentiaire et un établissement de travail forcé. Cette fonction mixte était un des plus grands problèmes pour les internements administratifs, puisqu'il vidait de sa substance l'argument d'un internement considéré comme une mesure d'assistance. Les voies de droit étaient

éminemment complexes, même pour les juristes. Lukas Gschwend est étonné du grand nombre de recours approuvés par le Conseil d'État, qui assumait ainsi son rôle de surveillance. Concernant l'exposé de Flavia Grossmann, Lukas Gschwend fait remarquer que les dossiers de cas sont des sources qui doivent être évaluées de manière critique, car ils contiennent des stigmatisations et caractérisations fabriquées. Il est intéressant de relever, concernant le canton de Schwyz, que le travail forcé y était admis dès l'âge de 16 ans, ce qui à l'évidence rend plus difficile de prétendre que ces mesures étaient ordonnées à des fins d'assistance. Aucun tribunal n'était associé aux procédures. La référence à une discipline stricte était en réalité une motivation utilisée dans le droit pénal du 19<sup>e</sup> siècle.

Ensuite, Lukas Gschwend présente différentes thèses reprises ici sous forme synthétique :

1. Avec la crise économique mondiale et la Deuxième Guerre mondiale, l'aspect policier des internements a gagné en importance.
2. La liberté personnelle n'était pas mentionnée explicitement dans la Constitution fédérale de 1874 et elle a longtemps été considérée de manière très restrictive, comme un droit fondamental non écrit.
3. Dans les milieux juridiques, les internements administratifs ont été considérés comme problématiques du point de vue des droits de l'homme dès 1950 et la signature de la Convention européenne des droits de l'homme, mais ce point de vue ne s'était pas encore diffusé dans les milieux politiques.
4. Le recours à des établissements en principe destinés à l'exécution de peines dénote d'une non-prise en compte de l'avis des experts de l'époque qui ne peut s'expliquer que par des considérations d'ordre économique.
5. En Suisse, jusque dans les années 1960, la procédure administrative était fortement négligée du point de vue législatif et la protection dans les procédures administratives, au niveau des cantons, était insuffisante.
6. Le pouvoir de cognition du Tribunal fédéral était restreint : pour les recours de droit public, il n'examinait pas les faits.
7. L'absence du droit à l'assistance judiciaire gratuite et les exigences matérielles représentaient une barrière élevée pour les personnes concernées et limitaient grandement la protection des droits fondamentaux dans les internements administratifs.
8. En raison des lacunes de la législation, les autorités sociales privilégiaient la solution de l'internement administratif par rapport à d'autres possibilités.
9. Du point de vue procédural, il était très problématique que les dénonciations et les témoignages proviennent souvent de personnes qui se trouvaient dans un conflit d'intérêts.

10. Jusque dans les années 1960, le droit administratif était encore très éloigné des idées actuelles concernant la proportionnalité des restrictions des droits fondamentaux, et notamment de la mise en balance des intérêts publics et privés.

## Discussion

Une première personne prend la parole pour dire que rien de tout cela ne serait arrivé si l'État avait écouté Carl Albert Loosli ou les autres personnes internées. L'arbitraire des autorités n'a pas été suffisamment mis en évidence dans les exposés. La Confédération n'a pas surveillé les cantons et les communes. Les personnes concernées ont dû endurer leurs souffrances jusqu'à la fin de leurs jours. Selon cette personne, nous le devons aux générations futures qu'une telle chose ne se reproduise pas. Une autre personne intervient et dit que la Suisse, en 1936, s'est orientée aux idées des nationaux-socialistes dans l'éducation de mineurs, ce qui a entraîné la mise en place en Suisse d'un système d'éducation brutal ; la Suisse devrait être traînée devant la Cour des droits de l'homme. Une troisième personne ajoute qu'en tant que pédagogue, la voix des enfants lui manque dans ces explications. Aujourd'hui, dans les divorces par exemple, les enfants sont entendus, ce qui n'était pas le cas à l'époque. C'est quelque chose qui a toujours préoccupé cette personne dans sa profession, elle dit qu'il est important de donner une voix aux enfants. Sara Galle explique qu'il est difficile de retrouver la voix des enfants dans les dossiers. Le travail de la CIE est fondé sur différentes perspectives et approches. Sara Galle relève que notamment dans les interviews, la parole est donnée aux personnes concernées, mais la CIE analyse aussi la pratique des autorités.

Une autre personne constate que les intérêts économiques de l'État étaient considérables. Tanja Rietmann répond que l'État était autoritaire et patriarcal, et comme il pouvait disposer des enfants, ces derniers n'étaient pas entendus. Les enfants nés hors mariage étaient donc proportionnellement davantage touchés. Une autre personne parle du rôle de l'école, qu'elle dit responsable des « stigmatisations premières ». La recherche a désormais mis en évidence le rôle des pédagogues, des maîtres, etc. On constate que les dossiers ne contiennent que rarement des indications de diagnostics ou d'accusations émis dans le cadre de l'école.

Une autre personne demande si les internements administratifs touchaient avant tout les couches défavorisées. Une autre répond qu'au 19<sup>e</sup> siècle, ce sont principalement les familles pauvres qui étaient visées, les enfants de milieux plus aisés étaient expédiés dans des écoles

à l'étranger. La région dans laquelle la famille vivait jouait aussi un rôle. Flavia Grossmann indique que d'autres projets de recherche sont consacrés à ce thème, par exemple le projet Sinergia « Placing Children in Care ». La personne suivante parle de sa vie, de son séjour à l'établissement de Kalchrain, de l'absence de possibilité de recours. Lorsqu'elle voulait écrire à sa curatrice, les lettres étaient ouvertes, elle était ensuite battue violemment et mise aux arrêts, avec de graves conséquences pour sa santé. Sara Galle trouve cette remarque sur les plaintes qui n'aboutissaient pas importante pour les travaux de la CIE.

Une autre personne raconte ses expériences avec un psychiatre auquel elle avait pensé pouvoir dire la vérité, mais ce dernier s'était empressé de répéter ses confidences, ce qui avait aussi débouché sur des coups. Un autre intervenant critique l'emploi de notions très anciennes dans les exposés. Un autre dit qu'il est important de prendre en compte, dans le champ de recherche C, le fait que les droits (d'être entendu, etc.) étaient souvent très difficiles à exercer, même lorsqu'ils existaient théoriquement, à cause de la censure ou des pressions exercées. Cet aspect de la question doit impérativement être traité, sous peine de déformer la réalité. Un droit pouvait exister sur le papier, mais cela ne signifiait pas que les personnes concernées avaient réellement la possibilité de l'exercer. Une dernière personne prend la parole pour dire ses difficultés à consulter son dossier et parler de ses séjours dans des établissements. Elle exprime aussi ses attentes de voir enfin quelque chose se passer concernant l'injustice subie par les personnes concernées par ces internements administratifs.