

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA CIE INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

Durant environ quatre ans, les chercheuses et chercheurs de la Commission indépendante d'experts (CIE) ont analysé les internements administratifs en Suisse. Ils estiment qu'au 20^{ème} siècle, au moins 60'000 personnes ont été enfermées dans des établissements sans avoir commis de délit. Les personnes en marge de la société étaient particulièrement touchées. Loin d'œuvrer à l'intégration de ces personnes, les internements administratifs ont renforcé leur exclusion sociale. L'analyse historique de la CIE montre comment une législation imprécise a favorisé une application arbitraire des internements administratifs par les autorités et bafoué les droits fondamentaux des personnes concernées. Les conséquences financières et sanitaires de ces mesures se sont fait sentir tout au long de la vie des personnes concernées, et ont souvent également eu un impact sur les générations suivantes.

En 2014, le Parlement fédéral a adopté la Loi fédérale sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative. Cette loi reconnaissait pour la première fois officiellement l'injustice subie par les personnes qui ont été soumises à un internement administratif. Elle prescrivait également l'analyse historique de la pratique de l'internement administratif. Dans la foulée, le Conseil fédéral a mis sur pied la Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs. La CIE s'est penchée sur l'histoire des privations de liberté en établissement fermé ordonnées par les autorités. En 2016, la Loi sur la réhabilitation a été intégrée dans la plus large Loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981.

Environ 40 chercheuses et chercheurs ont travaillé durant quatre ans pour la CIE, dans cinq domaines de recherche différents. Dans un premier domaine, une équipe a mené des entretiens avec des personnes concernées, des analyses quantitatives et un travail de diffusion des résultats. Le deuxième domaine de recherche a permis d'analyser les bases légales qui légitimaient les internements administratifs en Suisse, ainsi que les critiques envers ces mesures. Dans le troisième domaine, les chercheuses et chercheurs ont examiné la pratique juridique, c'est-à-dire à la mise en œuvre de la législation. Le quatrième domaine de recherche était axé sur les pratiques des établissements d'internements. Le cinquième portait sur le vécu de l'internement ainsi que l'étude des biographies et parcours de vie des personnes concernées.

Cette année, la commission d'experts a rendu publics ses résultats dans une série de dix publications aux éditions Chronos, Alphil et Casagrande. L'entier des publications est librement accessible en format électronique sur le site internet de la CIE. Les résultats scientifiques permettent de mieux comprendre la pratique des internements administratifs et les conditions dans lesquelles des dizaines de milliers de personnes ont été enfermées en Suisse, alors qu'elles n'avaient commis aucun délit. Avec cette analyse historique, la CIE contribue à la réhabilitation des personnes concernées par un internement administratif. Les cinq principales conclusions scientifiques de ses recherches sont réunies ci-dessous.

Une synthèse détaillée des résultats des différents domaines de recherche se trouve dans le rapport final de la CIE (volume 10 de la série de publications).

1. Au moins 60'000 personnes internées sur décision administrative au 20^{ème} siècle

La CIE estime qu'au moins 20'000 à 40'000 personnes ont été internées entre 1930 et 1981. Sur l'ensemble du 20^{ème} siècle en Suisse, au moins 60'000 personnes ont fait l'objet d'un internement administratif dans environ 650 établissements. Comme nombre d'entre elles ont été enfermées à plusieurs reprises au cours de leur vie, le nombre de décisions d'internement est largement supérieur. Ces chiffres sont des estimations, fondées sur les rapports de gestion des administrations cantonales et sur les rapports annuels de vingt établissements de grande taille.

Certains groupes sociaux ont été particulièrement touchés par les internements administratifs. La pauvreté et le manque d'intégration sociale étaient des facteurs de risque importants. Ce sont des personnes sans emploi fixe ou vivant dans un environnement personnel et familial précaire qui étaient le plus souvent la cible de ces mesures. Les personnes appartenant à des groupes socialement discriminés – comme les Yéniches ou les enfants illégitimes – ainsi que les personnes en conflit avec les autorités étaient aussi particulièrement exposées. Durant la période qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, les jeunes ont davantage été concerné·e·s par les placements en institutions fermées. Ils et elles y ont enduré des pratiques éducatives répressives et des abus. Les recherches montrent en outre que les internements administratifs étaient souvent initiés par des personnes appartenant à des groupes sociaux privilégiés et que, dans de nombreux cas, les autorités sont intervenues à la suite d'une dénonciation de tiers.

2. Le droit imprécis en matière d'internement a laissé place à l'arbitraire

La CIE a révélé que les internements administratifs en Suisse reposaient sur de très nombreuses bases juridiques. Le cadre légal est confus et difficile à appréhender. Chaque canton avait sa propre législation, qui permettait aux autorités d'interner des personnes alors qu'elles n'avaient commis aucun délit. Les premières lois ont été adoptées dans différents cantons au milieu du 19^{ème} siècle. Ces lois cantonales étaient liées à la création d'établissements de travail. Des personnes touchées par la pauvreté y étaient enfermées car les autorités les accusaient, entre autres, de refuser de travailler. Au début du 20^{ème} siècle, tous les cantons ont adopté des dispositions légales visant à résoudre différentes problématiques sociales. Il s'agissait par exemple de la question de l'assistance aux pauvres ou celle de la lutte contre «l'alcoolisme» ou «la prostitution». En 1912, des dispositions en matière de tutelle ont été introduites dans le Code civil, offrant aux autorités des possibilités d'internements administratifs supplémentaires. Dans cette structure complexe de diverses bases légales, les frontières entre les instances administratives et judiciaires étaient souvent floues et perméables. Les points communs entre ces lois étaient qu'elles s'appuyaient sur des valeurs morales et autorisaient la privation de liberté sans procès.

A la fin du 19^{ème} siècle animées par la crainte des troubles sociaux, les élites politiques ont instauré de nombreuses mesures visant à préserver l'ordre social et les finances publiques, parfois par la voie d'un simple arrêté.

Les autorités reprochaient aux personnes qui ne se conformaient pas aux normes sociales dominantes d'être «fainéantes» ou «débauchées». Les chercheuses et chercheurs montrent par ailleurs que de tels internements administratifs représentaient un outil de contrôle social. Ces lois ne permettaient pas uniquement de sanctionner des personnes; elles visaient aussi à empêcher certains modes de vie désignés comme indésirables, dans la mesure où ils ne correspondaient pas aux normes de la société bourgeoise.

Les lois sur les internements administratifs ont créé un droit de «seconde classe» qui limitait les droits procéduraux et les garanties juridiques reconnus. Les procédures et les critères d'application des internements étaient définis de manière très floue dans les bases légales et laissaient une grande marge d'appréciation aux autorités. L'imprécision des critères juridiques a ouvert la voie à une application arbitraire de la loi et aux violations des droits fondamentaux des personnes concernées. Celles-ci ne disposaient pratiquement d'aucun droit de recours pour faire appel des décisions. C'est à partir des années 1960 que le droit de recours a fait l'objet d'une plus grande attention. De plus, l'exécution des internements administratifs dans les établissements fermés était à peine réglementée et les autorités négligeaient souvent leurs fonctions de surveillance.

Ce droit à géométrie variable a permis le recours aux internements administratifs sur une période particulièrement longue. Ces mesures administratives ont été adaptées à plusieurs reprises à de nouveaux besoins au cours du 20^{ème} siècle. En outre, les autorités se sont montrées peu disposées à abolir les internements administratifs. Ces derniers représentaient, pour elles, un instrument pratique et rentable pour assurer le maintien de l'ordre social. Les chercheuses et chercheurs sont arrivés à la conclusion que la longue existence des internements administratifs a notamment été permise par le manque de volonté politique de développer des alternatives adéquates pour faire face aux questions sociales et aux vulnérabilités individuelles.

En 1981, la « privation de liberté à des fins d'assistance » a remplacé le système de l'internement administratif. Bien que la nouvelle réglementation définie dans le cadre du Code civil a limité le champ d'application et amélioré la protection juridique des personnes concernées, on ne peut pas parler de césure absolue. La pratique a évolué sur une plus longue période et les différences entre les cantons sont restées importantes, même après 1981. La problématique des privations de liberté en dehors du droit pénal existe aujourd'hui encore, par exemple sous la forme de « placements à des fins d'assistance » ou de détentions en vue du renvoi ou de l'expulsion relevant du droit des étrangers.

3. Diverses instances de décision

La CIE montre encore qu'une grande variété d'acteurs était impliquée dans l'application des mesures d'internement administratif. Les décisions d'internement étaient prises par diverses instances selon les cantons – telles que des préfets, des autorités de tutelle, des commissions, des conseils communaux ou des conseils d'Etat. Les chercheuses et chercheurs ont identifié deux tendances dans ce vaste spectre. Dans un cas, la décision était prise par des particuliers qui disposaient d'une marge de manœuvre considérable et qui étaient à peine surveillés. Bien souvent, cette situation se

produisait dans les cantons avec des structures étatiques relativement faibles. Dans l'autre cas, il s'agissait de structures plus bureaucratiques, où les décisions d'internement étaient prises conjointement par plusieurs actrices et acteurs et où les autorités de surveillance exerçaient un contrôle accru. Il est important de noter que la bureaucratisation n'améliorait pas forcément la protection et les possibilités d'action des personnes concernées.

4. Des traitements différents selon le genre

Les résultats de la CIE montrent qu'il existait de grandes différences liées au genre dans l'application des internements administratifs. La majorité des personnes concernées – environ 80% – étaient des hommes. Les motifs des internements des hommes différaient fortement de ceux des femmes. Les hommes étaient avant tout accusés d'être «fainéants» ou d'avoir une consommation excessive d'alcool. Les internements des femmes, quant à eux, étaient surtout fondés sur la violation des normes sexuelles, par exemple lorsqu'elles étaient soupçonnées de pratiquer la prostitution ou de s'adonner à une sexualité extraconjugale.

La mise en œuvre des internements administratifs consolidait ainsi la conception bourgeoise des rôles de genre. Les hommes devaient assumer l'entretien économique de la famille; les femmes devaient s'occuper du ménage et des enfants. La sexualité féminine n'avait sa place que dans le cadre du mariage. Par conséquent, dans les établissements, les hommes devaient généralement effectuer du travail physique en extérieur, alors que les femmes s'occupaient des tâches domestiques. Les analyses montrent aussi que les conditions de travail dans les établissements étaient souvent plus mauvaises pour les femmes. Des différences apparaissaient aussi lors de la libération: si la volonté de se conformer aux normes et de travailler régulièrement était considérée favorablement pour les deux sexes, les femmes pouvaient échapper à l'internement administratif en se mariant. C'est ainsi que des femmes se sont mariées sous la pression des institutions pour fuir l'internement administratif.

5. Les internements administratifs ont renforcé l'exclusion

Les travaux de recherche de la CIE montrent que les internements administratifs étaient utilisés pour résoudre des problèmes liés à des personnes qui étaient déjà stigmatisées ou en marge de la société avant leur internement. Au lieu de promouvoir l'intégration sociale des personnes concernées, les mesures prises par les autorités ont renforcé leur exclusion. La CIE conclut donc que les internements administratifs tendaient à renforcer les inégalités sociales plutôt qu'à les réduire.

Les études indiquent que les personnes internées ont souvent dû travailler dans de mauvaises conditions, et ce dans tous les établissements. Elles accomplissaient un travail monotone et physiquement astreignant, effectuaient de très longues heures de travail et étaient peu ou pas rémunérées. Les directions d'établissements accordaient une plus grande importance aux aspects économiques et sécuritaires qu'à l'intégration et au respect des personnes internées. Par ailleurs, les personnes concernées étaient largement à la merci des directions et du personnel des établissements. La CIE a pu prouver diverses formes d'abus de pouvoir. Les violences physiques et sexuelles n'étaient pas rares.

Les recherches montrent que l'expérience traumatisante que constitue l'internement a accompagné les personnes concernées tout au long de leur vie. Le fait d'avoir été internées sur décision administrative dans un établissement fermé représentait une stigmatisation supplémentaire qui entravait fortement leur insertion sociale après la libération. Pour les jeunes, cette insertion était d'autant plus difficile que dans les établissements, ils et elles n'étaient pas suffisamment préparé·e·s à la vie après l'internement. Les rares formations proposées n'offraient qu'un faible niveau de qualification, de sorte que les personnes concernées se voyaient souvent contraintes d'accepter des emplois subalternes et peu rémunérés après leur libération. De plus, ces personnes restaient dans la ligne de mire des autorités et continuaient à être surveillées par les autorités de tutelle ou d'autres services sociaux. Dans ces circonstances, le risque et la peur de retomber dans le filet des autorités et, dans les cas extrêmes, de faire à nouveau l'objet d'un internement administratif étaient grands.

A long terme, ces conditions de vie précaires ont exposé les personnes concernées à un risque élevé de pauvreté. Dans de nombreux cas, les expériences traumatisantes vécues par les hommes et les femmes soumis·e·s à un internement administratif ont aussi affecté leurs enfants, et parfois les générations suivantes. En ce sens, les internements administratifs ont contribué à faire perdurer, voire à intensifier les problèmes sociaux que ces mesures prétendaient précisément résoudre.

L'INJUSTICE PASSÉE: UN DÉFI POUR LE PRÉSENT

Au cours des dernières décennies, la sensibilité à l'injustice que représentent des faits passés s'est accrue dans le monde entier. Les excuses officielles, les indemnisations et l'étude scientifique des aspects problématiques du passé font de plus en plus partie d'une «culture de la mémoire» des États démocratiques. Compte tenu de la sensibilité croissante du monde politique envers les aspects controversés de l'histoire, les voix des personnes concernées ont gagné en importance de nos jours. Le travail de la CIE Internements administratifs s'inscrit aussi dans ce contexte. L'analyse scientifique et la description détaillée de l'histoire des internements

administratifs représentent un élément de la réhabilitation des personnes concernées. La réparation des injustices du passé n'est toutefois pas terminée. La CIE a donc formulé différentes recommandations qui montrent comment le processus de réhabilitation peut être poursuivi (voir le rapport final et la brochure contenant les recommandations de la CIE). Ces mesures supplémentaires doivent éviter que des injustices – telles que celles subies par des dizaines de milliers de personnes en Suisse dans le cadre des internements administratifs – ne se reproduisent à l'avenir.