Colosse aux pieds d'argile ?

L'internement administratif pour «inconduite» dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963): modalités d'un processus d'exclusion et de sa contestation

Matthieu Lavoyer

A Colossus with Feet of Clay? Administrative detention for «misconduct» in the Canton de Neuchâtel (1939–1963). Questioning the modalities of an exclusion process.

Administrative detention, an exceptional measure, gives the forces of order latitude to act. It institutionalizes a process of exclusion that can be applied to a diverse population which is perceived as carrying within in seeds of «disorder» that can spread through the body politic. When the practice of detention is integrated into a political system, it may nevertheless rest on a surprisingly fragile base. There is a political logic in its favor based on asserting values which cohere together: a desire for order and efficiency, certain ideological aims, and the needs of the moment. Yet, Neuchâtel sources about legitimizing it also show discomfort with the practice, questions raised and even protests voiced by various actors. An examination of the sources allows one to understand how the law was formulated and why it was abandoned. But it also highlights the ambivalence about how this practice was understood, sometimes formulated as repressing dangerous antisocial elements, at other times as a «paternalistic» measure intended to help and to re-educate. From the point of view of regulating society, the study of such mechanisms highlights the importance of norms, whether in how they are imposed or challenged, and whether they break down and are re-created, showing them to be part of a non-linear, dynamic process.

L'internement administratif institutionnalise un processus d'exclusion à l'égard d'une population variée et perçue comme portant en elle le germe d'un «danger» social. Mesure permettant de priver un individu de sa liberté de manière préventive en dehors d'un jugement judiciaire, motivée par un comportement et non un acte délictueux déterminé, l'internement administratif repose sur une multitude de lois cantonales, chaque canton suisse allant de son adaptation.[1] Au sein d'un même canton, différentes bases légales

1 Pour un état des lieux de la recherche, voir Urs Germann, Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz im 20. Jahrhundert, infoclio.ch Forschungsbericht, Bern

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

prévoient, sans toujours en porter explicitement le qualificatif, des dispositions assimilables à l'internement administratif: lois d'ordre sanitaire à l'égard de personnes réputées alcooliques ou malades mentales, mesure de police pour maintenir l'ordre public, mesures tutélaires et placement de mineurs selon les dispositions du Code civil, etc. De plus, l'internement n'est qu'un type de mesure en relation avec d'autres restreignant les droits de la personne. On peut notamment penser aux procédures d'interdiction civile et de stérilisation forcée.[2] L'historien entre donc ici dans un vaste univers, car au-delà de ces nombreuses bases légales, la diversité de pratique apparait encore plus grande à travers le temps et l'espace. Pour illustrer quelques spécificités de l'internement administratif tel qu'on peut l'appréhender dans les sources neuchâteloises, nous présentons une des pièces du dispositif légal de ce canton: l'arrêté du Conseil d'État du 19 décembre 1939 portant sur *l'internement administratif de personnes s'adonnant habituellement à l'inconduite.*[3]

L'arrêté du 19 décembre 1939

À Neuchâtel, l'internement administratif dont il est question a été décrété par le gouvernement cantonal, le Conseil d'État, au début de la Seconde Guerre mondiale. Il s'agissait d'abord, durant la mobilisation, de lutter contre la fréquentation des prostituées par les soldats, phénomène rapidement

2014. Disponible en ligne sur www.infoclio.ch (15.08.2017). Ainsi que pour la recherche et les autres projets en cours sur le site de la Commission indépendante d'experts Internements administratifs (CIE/UEK): www.cie-internements-administratifs.ch.

2 La stérilisation est souvent présentée comme une alternative à l'internement. Cf. Geneviève Heller, Gilles Jeanmonod, Jacques Gasser, Rejetées, rebelles, mal adaptées: débats sur l'eugénisme, pratiques de la stérilisation non volontaire en Suisse romande au XXe siècle, Lausanne 2002, p. 418.

3 Si je participe actuellement aux travaux de la Commission indépendante d'experts Internements administratifs (CIE/UEK), cet article repose essentiellement sur les recherches menées aux Archives d'État de Neuchâtel à l'occasion de la rédaction de mon mémoire en histoire contemporaine, intitulé Les lettres de cachet de la République. L'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963): une procédure d'exception dans un régime démocratique et défendu en 2013 à l'Université de Neuchâtel.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

signalé par la police comme générateur de désordre dans les centres urbains. La nouvelle disposition prévoit alors le placement jusqu'à trois ans dans une colonie de travail de toute personne âgée d'au moins dix-huit ans qui:

> a) s'adonne habituellement à la prostitution; b) tire tout ou partie de ses moyens d'existence de la prostitution d'autrui; c) ou plus généralement compromet par son inconduite persistante ou sa fainéantise sa situation ou celle d'autrui.[4]

D'office, sur dénonciation ou sur plainte, le département de Justice[5] peut donc décider de l'internement d'un individu. L'autorité décisionnelle étant administrative, il ne s'agit pas d'un jugement qui incomberait à une autorité judiciaire, un tribunal à proprement parler, même si des acteurs de l'institution judiciaire, juge d'instruction et procureur, contribuent en fournissant des préavis au cours de la procédure.[6] Une possibilité de recours, sans effet suspensif, existe auprès du Conseil d'État. Les frais d'enquête et d'internement sont à la charge de l'interné-e, sauf si celui-ci est insolvable et sans famille. L'internement est d'emblée prévu aux établissements de Bellechasse (FR) pour les femmes et de Witzwil (BE) pour les hommes avec lesquels le Canton de Neuchâtel collaborait déjà. Ces institutions carcérales, servant aussi bien de pénitenciers et de colonies agricoles que de maisons de travail, abritent à cette époque de fortes

4 Recueil officiel des lois, décrets et autres actes du gouvernement de la République et Canton de Neuchâtel (RLN), 3e édition, vol. 7, Neuchâtel [1946/1947], pp. 60–62.

5 Le département de Justice appartient à l'administration cantonale. Il est dirigé par un conseiller d'État et relève du pouvoir exécutif.

6 Sur cet aspect, la procédure neuchâteloise diffère de celles d'autres cantons, notamment les cantons de Vaud et de Fribourg qui reposent sur les préfectures. Dans le Canton de Vaud, le préfet mène et préavise l'enquête alors que l'autorité décisionnelle est une commission ad hoc composée de trois personnes, la commission cantonale d'internement administratif (CCIA). Dans le Canton de Fribourg, le préfet mène l'enquête tout en étant autorité de décision. Pour une synthèse présentant le dispositif fribourgeois, voir le rapport de Philippe Bienz, Anne-Françoise Praz, L'internement administratif dans le canton de Fribourg, Fribourg 2015. Pour Vaud, voir Yves Collaud, Thierry Delessert, Anne-Françoise Praz, Nelly Valsangiacomo, Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif (1900–1970), Lausanne 2015. Et pour le Valais, voir Rebecca Crettaz, État des lieux des sources relatives à l'internement administratif en Valais (1950–1980), in Vallesia 71 (2016), pp. 141–185.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

proportions d'interné-e-s administratif-ve-s.[7] Si l'internement est prévu *en colonie de travail*, la frontière entre ce régime et celui d'emprisonnement est, dans la pratique, souvent inexistante. La proximité des interné-e-s administratifs avec les détenu-e-s pénaux fera à plusieurs reprises l'objet de discussion au sein de l'administration, voire de contestation d'interné-e-s eux-mêmes. Un certain flou juridique régnait déjà à Bellechasse bien avant les dispositions neuchâteloises quant aux statuts des interné-e-s, soumis alors aux mêmes règles de vie que les détenu-e-s.[8]

Suggérée par les autorités militaires, la teneur de l'arrêté neuchâtelois de 1939 serait directement inspirée de l'*arrêté concernant l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société* institué par le gouvernement du Canton de Vaud peu avant, le 24 octobre 1939.[9] Au moment d'adopter cette mesure, l'exécutif cantonal repose son argumentation sur la nécessité de prendre des mesures immédiates de police face à un danger concret en concordance avec la jurisprudence fédérale d'alors. Pour être légale, cette mesure dite de police doit toutefois être limitée dans le temps et concrète

7 Bellechasse en particulier a été une destination d'internement majeure sur le plan national. Au 31 décembre 1941, il y avait ainsi 382 interné-e-s par voie administrative pour 77 détenu-e-s de droit commun. Cf. Établissements de Bellechasse – Rapport sur l'exercice 1941, Fribourg 1942, p. 19 et 21. Voir aussi l'article d'Alix Heiniger, Entre productivité et resocialisation. Le travail des personnes en internement administratif dans les Établiessements pénitentiaires de Bellechasse (1916–1981), 2017, https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/fr/Recherche.6.html (15.03.2018).

8 Julien Rossier, L'internement administratif à Fribourg: une réalité méconnue, Mémoire de maîtrise, Fribourg 2010, p. 81.

9 Archives de l'État de Neuchâtel (AEN), DJ 318, lettre du 06.12.1939 de l'EM Ar. Ter. 2 au département de Justice et Police. Une copie pour «inspiration» de l'arrêté du Conseil d'État vaudois sur l'internement administratif du 24.10.1939 figure en effet en annexe de ce courrier. Sur cette loi vaudoise équivalente, voir Yves Collaud, «Protéger le peuple» du canton de Vaud, histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935–1942), Mémoire de maîtrise, Lausanne 2013. La loi vaudoise a été mobilisée pour justifier l'internement de 146 personnes, 104 femmes et 42 hommes, en particulier entre les années 1939 et 1946. Après la guerre, elle n'est plus que rarement utilisée avec treize internements entre 1947 et 1970, année de son abrogation.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

dans son objet.[10] Elle gardait donc un caractère provisoire. Pour fixer durablement le principe de l'internement administratif dans l'ordre juridique régulier, le Conseil d'État, ne disposant pas encore des pleins pouvoirs, doit obtenir le concours du Grand Conseil. Après une brève discussion, les députés de tous bords politiques adoptent à l'unanimité l'arrêté modifié[11] lors de la session de novembre 1940 en relevant:

> que l'arrêté vise en fait une catégorie nettement déterminée de personnes, et qu'il n'y a par conséquent pas lieu de s'alarmer sur l'usage que pourrait être tentée d'en faire l'autorité. Ce sont en effet des délinquants d'habitude, des incorrigibles, des vagabonds, le plus souvent repris de justice et autres gens sans aveux, pourvus de casiers judiciaires, qui sont visés;
> qu'il s'agit de dispositions de droit administratif comme l'indique le titre même de l'arrêté;
> surtout que le but recherché par l'arrêté pris à un moment et dans les circonstances spéciales avait en fait été atteint.[12]

La nouvelle disposition vient compléter la législation déjà existante et ajouter une pièce au dispositif de mesures coercitives, en particulier la *loi du 22 avril 1919 sur l'internement administratif des buveurs.*[13] Antérieure, cette loi octroyait déjà au Conseil d'État la compétence de prononcer l'internement de «celui qui, par son ivrognerie habituelle, compromet sa situation ou celle des siens» pour six mois au moins dans un établissement spécialisé de «relèvement pour buveurs». La loi de 1919 présente toutefois une procédure davantage formalisée, nécessitant systématiquement une expertise médicale et une participation de l'autorité tutélaire qui est d'ordre judiciaire dans le Canton de Neuchâtel dès l'introduction du Code civil fédéral. De plus, la décision revient alors d'emblée au Conseil d'État dans son entier, et non au seul chef du département de Justice et Police. Outre cette mesure administra-

10 Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel (BGC), vol. 106, Neuchâtel 1941, pp. 103 et ss.

11 Sur proposition de la commission législative, la durée maximale d'internement est réduite à deux ans.

12 AEN, DJ 318, rapport du 31.10.1940 de la Commission législative au Grand Conseil. L'objectif déjà atteint fait référence aux départs de prostituées vers d'autres régions.

13 RLN, 2e édition, vol. 17, Neuchâtel 1920, pp. 643–647.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

tive précédant et préfigurant celle de 1939, il existait également différentes sanctions pénales réprimant les délits de mendicité, d'ivresse, de violation des devoirs de famille ou de vagabondage. Les possibilités d'internement prévues par la loi des buveurs de 1919 puis celle de 1939 sortent par conséquent de ce cadre juridique existant, marquant un durcissement des peines ainsi qu'un affaiblissement des droits individuels tout autant qu'une extension d'une action administrative parapénale de maintien de l'ordre.

Si cette législation de 1939 vise initialement et explicitement la prostitution, on assiste, dès son entrée en vigueur, à un redéploiement du champ d'application en vertu de l'alinéa C de l'article premier réprimant plus généralement «l'inconduite et la fainéantise». Selon le recensement effectué au sein des Archives de l'État de Neuchâtel,[14] de 1940 à 1963, sous le régime de cette loi, quelque 125 décisions d'internements pour 103 individus sont prononcées. Il s'agit à majorité d'hommes, les femmes ne représentant que 20 % du nombre total.[15] Quant à l'âge des interné-e-s, il varie de 19 ans pour la plus jeune à 73 ans pour le plus âgé. Dans ces dossiers individuels conservés et très complets dans leur contenu, l'internement étonne tant il touche une population disparate. Les biographies administratives[16] révèlent de multiples trajectoires ayant toutefois en commun, dans la majorité des cas, une absence de domicile fixe et d'activité professionnelle régulière.[17]

Pour établir la dangerosité sociale de ces individus, le discours des acteurs étatiques repose sur une association de plusieurs motifs. Il s'agit de

14 Aux AEN, les fonds du département de Justice contenant les dossiers individuels pour cette loi sont les suivants: JUS 124–126, JUS 512–514, DJ 272–273, DJ 316–319, DJ 327 et DJ 329.

15 Il est intéressant de constater que bien que les textes de loi soient très similaires, la pratique diffère entre les Cantons de Neuchâtel et de Vaud quant à la population visée. Dans le Canton de Vaud, les femmes représentent 65 % des 261 personnes internées sous le coup de la loi visant l'inconduite et la fainéantise. Cf. Collaud [et al.], Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif, *op. cit.*, pp. 19 f.

16 Pour une approche centrée sur le point de vue des interné-e-s et sur l'analyse des dossiers individuels neuchâtelois, voir Lavoyer, Les lettres de cachet de la République, pp. 30–40 et 52–62.

17 Le motif de «vagabondage» est central, rappelant la pratique dans d'autres cantons, par exemple Fribourg.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

considérations morales à l'égard d'une vie perçue comme «déréglée» ou «désordonnée», mais aussi de considérations d'ordre économique visant à soulager l'assistance communale, hygiéniste pour lutter contre la propagation des maladies, notamment vénériennes, criminologique pour enrayer une multitude de petits méfaits, sociale pour cesser des scandales dérangeants et restaurer la tranquillité publique et enfin, eugéniste lorsqu'il est ouvertement question des troubles héréditaires se rapportant à la notion de dégénérescence. Ce discours réprobateur des autorités à l'égard des interné-e-s porte par conséquent sur des motifs multiples, malléables et interconnectés. Le processus de catégorisation qui se dessine est particulièrement intéressant dans le cas de la procédure de l'internement administratif, car contrairement aux poursuites judiciaires plus ordinaires, le jugement doit porter sur un comportement général et non sur la présence d'un acte délictueux précis. Selon nos recherches, dans le cas de cette loi neuchâteloise de 1939, ce processus de définition dépend principalement des forces de l'ordre. Leur pouvoir discrétionnaire s'avère très important, comme le révèle dans l'étude des dossiers la reprise textuelle presque systématique des qualificatifs d'un individu entre le rapport de l'agent de police, le préavis du procureur puis la décision de l'administration. Bien qu'il est formellement instance décisionnelle, le département de Justice demeure, dans les faits, tributaire des seuls rapports, souvent catégoriques, établis par les forces de l'ordre. Agissant comme une boite noire, son rôle consiste essentiellement à avaliser l'action de la police et à «authentifier» son discours.[18]

C'est dans les mains des acteurs de terrains, plus particulièrement des agents de policier, que réside donc le réel pouvoir de catégorisation. En effet, la procédure s'alimente principalement du portait initial proposée par les forces

18 Ainsi, «La mise en dossier participe du processus webérien de rationalisation et de bureaucratisation. […] L'étude des dossiers permet de reconstituer les rapports de pouvoir et d'autorité entre les acteurs impliqués dans le traitement des individus. Ainsi, nous donne-t-elle à voir la manière dont l'institution prend les décisions et parvient à parler d'une seule voix [en l'occurrence celle du préfet], en faisant taire les dissonances.» Cf. Béliard Aude, Biland Émilie, Enquêter à partir de dossiers personnels. Une ethnographie des relations entre institutions et individus, in: Genèses 70/n°1 (2008). p. 112.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

de l'ordre.[19] Souvent, l'individu a déjà un passif avec ces dernières ou avec les autorités locales. Dans le cas contraire, l'enquête s'appuie sur la réputation en interrogeant différents acteurs informels: proches, voisins, employeurs, logeurs, tenanciers. L'entourage de l'individu joue également un rôle prégnant dans le lancement ou l'abandon d'une procédure d'internement. L'intervention bienveillante d'un tiers, la «tolérance» de l'environnement social d'un prévenu et sa capacité à mobiliser des témoins favorables à sa cause s'avèrent souvent déterminantes pour l'obtention d'un adoucissement de peine tel que le sursis. Dans la majorité des cas toutefois, les interné-e-s restent socialement très isolés et donc démunis pour se défendre efficacement. Expéditives au commencement, les modalités de l'internement administratif évoluent considérablement au cours des années 50. Alors qu'en 1940, un dossier ne pouvait comporter qu'une dizaine de pièces et être réglé en l'espace de quinze jours, au cours de la décennie suivante, la procédure se complexifie, comme tendent à le prouver le contenu des dossiers individuels et les temps de traitement plus longs. À l'enquête d'opinion, s'ajoutent fréquemment, au cours des années 50, des expertises médico-sociales, et avec l'attribution d'avocats d'office, des mémoires de défense contestant la faiblesse des preuves.

Une assise fragile: contestation et délégitimation

Revenons au titre, «un colosse au pied d'argile», dont le but était d'illustrer le fait que l'internement administratif neuchâtelois étonne tant par sa propension à l'arbitraire, sa transformation de l'ordre juridique fondamental et sa survivance après la période de la guerre que par sa fragilité inhérente et une réticence d'application perceptible. Si la pratique est intégrée dans une configuration politique et de valeurs favorables à un moment donné, reposant sur plusieurs logiques concomitantes, elle se trouve néanmoins régulièrement remise en question, et ce, dès son adoption. Dans les sources neuchâteloises, au détour des dossiers individuels, cette mesure engendre de nombreux discours de légitimation mettant en évidence malaises, voire

19 Une même observation sur la prégnance du «discours policier» est formulée par Yves Collaud à partir de son analyse de la CCIA dans le Canton de Vaud. Cf. Collaud, «Protéger le peuple» du Canton de Vaud, *op. cit.*, p. 87.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

contestations ouvertes de la part de différents acteurs. Malgré l'élaboration d'un consensus relatif des autorités sur la dangerosité «potentielle» des interné-e-s et surtout sur le caractère dérangeant de cette population, la question de l'adéquation de pareille mesure avec l'état de droit ne sera jamais complètement réglée, de même que celle de l'amalgame entre domaines pénal et administratif. Cette ambivalence subsiste dans le discours officiel quant à la nécessité même de la procédure. À plusieurs reprises, on envisage au sein de l'administration l'abrogation pure et simple de l'arrêté; par crainte qu'il soit inconstitutionnel en 1943, puis en 1946 estimant que l'entrée en vigueur du nouveau Code pénal suisse unifié devrait supplanter l'arrêté cantonal de 1939 et donc rendre de plus en plus rares son application.[20] Pourtant la pratique de l'internement administratif subsiste. De même, le gouvernement, bien qu'ayant lui-même recours à l'internement administratif pour des cas forts divers, doit veiller aux dérives potentielles de la procédure qu'il a instituée en résistant aux tentatives d'appropriation. Ainsi un juge désireux de se débarrasser d'un buveur récidiviste essuie un refus d'un conseiller d'État, ce dernier rappelant «qu'un internement administratif […] ne doit pas se substituer aux mesures de sûreté instituées par le Code pénal»[21] et préférant laisser le soin au juge pénal d'ordonner le placement en cas de récidive. À un avocat mandaté qui demande l'internement d'un individu pour une histoire de dette, on répond que le cas n'est pas applicable du fait que l'arrêté vise «une catégorie nettement déterminée de personne. Ce sont les délinquants d'habitude, les incorrigibles, les vagabonds, le plus souvent des repris de justice et autres gens sans aveu, pourvus de casiers judiciaires».[22] L'avocat se montrant insistant, le conseiller d'État répond avec

20 Cf. AEN, DJ 318 et DJ 273. Le Code pénal suisse entré en vigueur en 1942 institue des mesures de sûreté (l'internement pour une durée indéterminée) à l'égard des «délinquants d'habitude» (art. 42 et 43). Sur ce volet pénal, voir Anne Jung, «De Carl Stooß à l'internement à vie – la dérive sécuritaire des mesures en Suisse», in: Déviance et Société 34/n°4 (2010), pp. 571–595.

21 AEN, DJ 317, lettre du conseiller d'État en charge du département de Justice du 05.10.1949.

22 AEN, DJ 317, lettre du conseiller d'État en charge du département de Justice du 28.07.1955.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

fermeté que «l'arrêté du Conseil d'État […] n'a pas rétabli la lettre de cachet dans notre canton».[23]

À la croisée des chemins, le rôle du chef du département de Justice est pour le moins ambigu: il doit à la fois justifier et appliquer la mesure, mais aussi veiller au respect des institutions et du droit en modérant son usage. De 1940 à 1963, cinq conseillers d'État, de tendances politiques différentes, se succèdent à la tête du département concerné. Tous pratiquent avec plus ou moins d'assiduité l'internement administratif. En tant qu'autorité de décision, ils doivent alors composer avec les différentes demandes émanant des organes d'assistance communaux, de la police, des tuteurs et d'autres dénonciateurs divers, arbitrant différents intérêts. Pour prendre leur décision, ils disposent du dossier préparé par les forces de l'ordre et préavisé par le procureur. Dans la très grande majorité des cas, la décision penche vers l'internement, le conseiller d'État s'accordant au préavis de ses subalternes.

La procédure repose sur un soutien mutuel au sein d'une chaine hiérarchique bravant la séparation des pouvoirs et liant les différents acteurs issus des forces de police, de l'appareil judiciaire et enfin du gouvernement. Or la résistance affirmée d'un maillon de cette chaîne, un juge d'instruction, a certainement précipité la remise en question et l'abandon du système. Comme lors de l'entrée en vigueur, il est particulièrement intéressant de constater que c'est à nouveau la question de la prostitution féminine qui va cristalliser un débat de principe, quand bien même cet aspect ne concerne en réalité qu'une part minoritaire des cas d'internement puisqu'une majorité des interné-e-s sont des hommes pour des motifs se rapprochant d'abord du vagabondage. Ainsi, en 1955, dans une enquête ouverte à l'encontre de deux prostituées, le procureur général s'inquiète du fait que:

> M. le juge d'instruction W. a en particulier horreur ces affaires de mœurs et il s'est trouvé en désaccord avec la police de sureté qui désirait faire partir ces femmes de La Chaux-de-Fonds. Lorsque malgré tout, il les a interrogées, ces femmes ont pris peur et ont successivement quitté La Chaux-de-Fonds. Malheureusement, par une indiscrétion du greffe, il leur est revenu aux oreilles qu'il ne s'agissait que d'une menace pour la forme et qu'elles ne couraient pas grand risque. Plusieurs d'entre

23 AEN, DJ 317, lettre du conseiller d'État en charge du département de Justice du 19. 12. 1955.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

> elles sont alors revenues […] Si rien n'était fait pour leur donner à comprendre que cette procédure d'internement n'est pas une frime, on pourrait craindre que ce milieu ne se reforme peu à peu.[24]

Outre l'opposition personnelle du magistrat W., ce passage souligne l'aspect préventif ou dissuasif conféré à la loi. On le constate également dans les dossiers par l'utilisation régulière de l'avertissement et du sursis à la peine. En 1957, à l'occasion d'une autre affaire, le même juge d'instruction va jusqu'à soutenir l'inconstitutionnalité de la loi au grand dam toujours du procureur. Dans le cas d'une jeune femme poursuivie pour prostitution, mais revendiquant ouvertement sa «liberté sexuelle»,[25] le juge d'instruction propose au procureur général l'abandon des poursuites en argumentant que:

> Il me paraît aussi que l'arr. du Conseil d'État du 19.12.39 est inconstitutionnel. En vertu de la liberté sexuelle, le législateur fédéral s'est abstenu de frapper la prostitution. Il s'agit à n'en pas douter d'un silence qualifié que le cps [Code pénal suisse] observe à cet égard. Par conséquent, il est contraire au droit fédéral de punir les péripatéticiennes par le biais d'une sanction administrative qui se confond en fait avec une sanction pénale. Au surplus, il me semble que JF, qui d'ailleurs n'a pas troublé l'ordre public, ne doit pas être internée pour une autre raison encore. Il serait contre indiqué de la soumettre à une promiscuité qui, portée comme elle est dans le domaine sexuel, l'acheminerait vers Lesbos.[26]

Souvent discutés, le conflit latent avec le nouveau droit pénal fédéral et le fait que la mesure d'internement se confonde en réalité avec une peine ne convainquent pas le procureur général qui, dans son préavis au département de Justice, réfute fermement cette argumentation en précisant que:

> [l'inconstitutionnalité de l'arrêté] a été discutée à plusieurs reprises […] Pour le ministère public, il ne saurait avoir d'argument valable tiré d'une assimilation du

24 AEN, DJ 279, dossier de F.-A.T., lettre du procureur du 26.05.1955.

25 AEN, DJ 319, dossier de JF.

26 AEN, DJ 319, dossier de JF, préavis du procureur général du 27.07.1957, p. 2. À noter qu'il s'agit de la seule mention explicite relative à l'homosexualité dans l'ensemble des dossiers consultés, alors que cette thématique semble davantage présente dans le cas du Canton de Vaud. Cf. Collaud [et al.], Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif, *op. cit.*, p. 21.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

> domaine administratif avec le pénal. Il est tout à fait vrai que le législateur fédéral n'a pas voulu que la prostitution comme telle soit punissable pénalement, ni que les cantons puissent instituer là une contravention de leur ressort. En revanche, je ne vois pas ce qui interdirait à un État souverain de frapper d'internement administratif certaines formes de la prostitution, quand l'ordre public est touché. […] Au surplus, si l'on doute vraiment que l'arrêté soit constitutionnel, mieux vaudrait tirer la chose au clair une bonne fois, l'abroger s'il est déclaré tel ou l'appliquer s'il est admis, au lieu de rester constamment dans l'incertitude et dans la crainte d'en faire usage. […] Étant donné que l'arrêté n'a pas été pris – comme la loi de 1952 sur le traitement des alcooliques par exemple –, dans l'intérêt des individus et de la société, mais uniquement pour protéger l'ordre public, la décision dans le cas de JF ne doit considérer que le trouble à l'ordre public.[27]

La jeune femme concernée sera finalement internée à Bellechasse, figurant parmi les dernières personnes envoyées en *maison de travail* sous le régime de cette loi. Entre 1957 et 1963, le Conseil d'État ne procède plus qu'à vingt-deux internements, dont quatre en optant pour un régime de semi-liberté aux prisons de La Chaux-de-Fonds. De moins en moins appliquée, la procédure sera remise en cause à la tête de l'État. En 1963, le premier secrétaire du département de Justice écrit au conseiller d'État à propos d'une affaire en suspens, qu'il faudrait «tirer au clair une bonne fois l'attitude du DJ [département de Justice]» sur l'application de l'arrêté du 19 décembre 1939 contre les prostituées ou «celles qui sont présentées comme telles».[28] Après avoir émis des doutes sur l'objectivité de l'enquête en question pourtant avalisée par la police et le procureur, il poursuit:

> Je relève que si un dossier de ce genre nous avait été soumis il y a par exemple 3 ou 4 ans, il est certain que le département aurait pris une décision d'internement, probablement avec sursis […] Mais maintenant il faut choisir. […] Il paraît que la situation serait beaucoup plus claire si d'emblée nous décidions que le DJ n'internera plus les prostituées. Il s'agirait là d'une décision de principe qui pourrait néanmoins, dans des cas absolument exceptionnels souffrir d'une dérogation; par exemple, une femme douée d'un tempérament particulièrement généreux ferait véritablement des

27 AEN, DJ 319, dossier de JF, idem, p. 3 s.

28 AEN, DJ 319, dossier de CL, lettre du premier secrétaire du département de justice du 15.03.1963.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

> ravages dans des quartiers entiers d'une ville ou d'une contrée et serait à juste titre considérée comme un fléau social.[29]

Il propose ensuite d'informer le cas échéant le procureur général afin d'éviter d'être «bombardé de dossiers semblables comme cela a été fait au cours des derniers mois».[30] L'avis sera suivi par les autorités politiques et, peu après, l'abrogation de l'internement administratif sera à l'ordre du jour du Grand Conseil. En l'espace de quelques années, des changements s'opèrent donc quant à l'appréciation de l'internement administratif, tant au sein de l'administration qu'à un niveau plus global de la société, si bien qu'au printemps 1963, le conseiller d'État en charge du département de Justice remet en question le maintien même de la pratique et donc de la législation. Un projet de texte pour le Grand Conseil est alors préparé dont voici un extrait:

> Il est certain qu'il est plus facile, plus rapide, en un mot plus efficace, de recourir à l'internement prévu par cet arrêté […] Cela s'explique aisément: l'arrêté de 1939 ne respecte que peu les garanties individuelles, alors que celles-ci sont précisément les freins qui rendent moins efficaces les autres mesures. […] Il faut admettre le caractère exceptionnel des mesures prises en 1939 ainsi que le climat particulièrement défavorable à la sauvegarde des libertés individuelles qui régnait à l'époque. […] La colonie de travail ressemble beaucoup au pénitencier. Le système en vigueur instaure, donc, en pratique, une procédure extrajudiciaire permettant d'emprisonner des citoyens jusqu'à deux ans, sans jugement, sans les nombreuses garanties dont la loi a voulu entourer le prononcé des peines par les tribunaux. Par plus d'un côté, cet internement rappelle les lettres de cachet de l'ancien régime. Par plus d'un côté également, il présente de fâcheuses analogies avec les systèmes d'internement administratif pratiqués par divers états totalitaires.[31]

Ce document de travail – ébauche non signée, mais dont on peut supposer que le rédacteur est le premier secrétaire du département voire le conseiller d'État lui-même – illustre un réel changement de paradigme. Si le

29 *Idem.*

30 *Idem.*

31 AEN, DJ 9, projet de rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui du projet de décret portant abrogation de l'arrêté du Conseil d'État du 19 décembre 1939, sans date, version annotée, p. 8.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

rapport est finalement édulcoré[32] avant son passage devant le législatif, l'argumentation reste la même: cette procédure n'offre pas une garantie suffisante quant au respect de la liberté individuelle. De plus, le gouvernement insiste sur le fait que l'arsenal juridique offre de multiples possibilités de sanctionner les comportements qui le nécessitent par le biais du Code civil ou pénal.[33] La «facilité» de cet outil n'est alors, aux yeux du gouvernement, certainement pas «un argument propre à maintenir l'arrêté de 1939 puisque, dans un État civilisé, il ne saurait être question d'envoyer quelqu'un en prison sans preuve certaine de sa culpabilité».[34] En décembre 1963, la discussion est ouverte au Grand Conseil et les différents groupes politiques appuient l'abrogation. Symboliquement, cette année marque également une étape particulière au niveau de l'histoire nationale de la pratique, car elle correspond au moment où la Suisse, adhérant au Conseil de l'Europe, exprime sa volonté de ratifier la Convention européenne des droits de l'Homme. Au cours des discussions préparatoires en vue de cette ratification, l'internement administratif sera l'une des réserves exprimées par le pays, avec notamment l'interdiction des Jésuites et l'absence de droit de vote des femmes.[35]

Conclusion

De la formation à l'abandon de la loi, une ambivalence est présente dans la pratique même de l'internement, tantôt présentée comme sanction répressive d'éléments asociaux dangereux, tantôt comme une mesure plus «paternalis-

32 Les références à la lettre de cachet et aux états totalitaires n'apparaissent pas dans la version finale du rapport présenté devant le parlement. Cf. BGC, vol. 129, 1963–64, p. 819 et ss.

33 BGC, *ibid.*, pp. 819 s.

34 BGC, *ibid.*, p. 820.

35 Cf. Rapport complémentaire du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 23 février 1972, in Feuille fédérale, Berne 1972, p. 990. On estime alors que les lois cantonales sur l'internement administratif entrent en conflit avec l'article cinq de ladite convention qui garantit le droit à la liberté et à la sûreté en vertu du principe de l'«habeas corpus».

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

te» d'assistance et de rééducation. Le cas neuchâtelois illustre également avec force le décalage qui peut exister entre le discours de légitimation et la pratique. Ainsi, si les femmes accusées de prostitution sont au cœur des débats au moment de l'élaboration et abrogation la loi, c'est en grande majorité des hommes qui sont internés selon la disposition générale de l'arrêté portant sur *la fainéantise* entre ces deux étapes. La mesure a donc été rapidement redéployée pour viser une population majoritairement masculine, dérangeante par son itinérance et reflétant des constantes de la représentation de la marginalité dans l'histoire: l'extériorité par rapport au patrimoine et au travail réglé, le nomadisme ainsi qu'une forme atypique de relations familiales et sociales.[36] Vulnérables socialement, ils se retrouvent bientôt au cœur d'une gestion normative de la déviance reposant sur une mise au ban de la société: de marginaux, ils vont devenir exclus. Ce processus vers une exclusion subie, durable et manifeste présuppose un acte de séparation, un retranchement physique de la communauté sanctionné par une procédure ritualisée. Le marginal, figure d'altérité de par son écart à la norme morale et sociale, est donc exclu dès le moment où il est condamné délibérément par une instance officielle. Les pratiques d'exclusion n'ont dès lors «rien de clandestin, d'implicite. Elles sont les manières d'affirmer la norme d'une époque, en stigmatisant ceux qui la transgressent».[37]

Tant le contexte immédiat de la guerre que des courants de pensée plus profonds, notamment l'eugénisme par l'imputation à l'hérédité de différents maux sociaux et la crainte de la dégénérescence, ont permis l'installation de ce système. Concernant des individus marginaux, à l'égard desquels la justice pénale et les institutions sociales semblaient insuffisantes, la mesure répondait à une volonté de pacification de la société partagée par les autorités, mais aussi plus largement par le reste de la population. Devant le constat d'un lien social fragilisé, les acteurs d'alors ont jugé nécessaire de sacrifier certains principes du droit pour plus de sécurité et d'ordre. En disciplinant le corps

36 Robert Castel, Les marginaux dans l'histoire, in: Serge Paugam (éd.), L'exclusion. L'état des savoirs, Paris 1996, pp. 32–41, ici pp. 33 s. Cf. aussi Erving Goffman, Stigmates. Les usages sociaux des handicaps, Paris 1975, p. 166.

37 André Gueslin, Dominique Kalifa, Les Exclus en Europe (1830–1930), Paris 1999, p. 467.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

de l'interné-e, on voulait préserver le corps social.[38] Au-delà de la survivance de certains paradigmes plus anciens,[39] l'étude de l'internement administratif sur la durée ouvre également une fenêtre sur les profondes mutations qui touchent la société d'après-guerre. En l'espace de quelques années, la pratique fait l'objet d'une contestation, à l'interne de l'administration neuchâteloise, bientôt reprise par les autorités politiques.[40] Opérant initialement au nom du maintien de l'ordre, mais ne constituant que l'écume d'un dispositif plus complexe de mécanismes devant formater et faire assimiler des comportements, l'internement administratif accompagne néanmoins une intervention accrue de l'État dans les affaires privées et sociales.[41] Cette intervention dans le but de réguler la société ainsi que la construction d'un savoir sur l'individu ont aussi accouché de nouvelles approches de la question sociale.[42] La prise en considération croissante du contexte socio-économique dans la recherche des causes de la marginalité, la désinstitutionnalisation et les contestations émanant de différents acteurs apparaissent comme autant de marqueurs de changement. On assiste alors à la recomposition d'un nouvel espace moral avec ses logiques propres et une reconfiguration de l'intolérable, transformations dont les conflits de valeurs et d'acteurs sont les symptômes.[43] Au premier plan de ce chantier passionnant pour la recherche historique, les institutions, loin d'une image immuable ou

38 Regina Wecker, Frauenkörper, Volkskörper, Staatskörper. Zu Eugenik und Politik in der Schweiz, in: Itinera 20 (1998), pp. 209–226.

39 Notamment le maintien de l'ordre public et la crainte des «classes dangereuses». Cf. Jean-Pierre Tabin [et al.], Temps d'assistance: le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle, Lausanne 2010, p. 27.

40 Une critique de principe de l'internement est aussi portée, au cours des années 60 et sur le plan national, par des juristes, en particulier à l'occasion de deux thèses de droit: Roland Bersier, Contribution à l'étude de la liberté personnelle: l'internement des aliénés et des asociaux: la stérilisation des aliénés, s.l. 1968 et Peter Bossart, Persönliche Freiheit und administrative Versorgung, Winterthur 1965.

41 Voir Martin Lengwiler, Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, 2017, https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/fr/Recherche.6.html (15.03.2018), p. 3–6.

42 *Ibid.*, p. 5. Cf. aussi Tabin [et al.], *op. cit.*, pp. 125 s.

43 Didier Fassin [et al.], Les constructions de l'intolérable. Études d'anthropologie et d'histoire sur les frontières de l'espace moral, Paris 2005, p. 22 et ss.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet

monolithique, connaissent alors une évolution déterminante avec de nouvelles formes d'intervention et de paradigmes les légitimant.

Matthieu Lavoyer, Rue de l'Ecluse 68, CH-2000 Neuchâtel, matthieu.lavoyer@gmail.com.

© 2018 Schwabe Verlag – Open Access erst ab 01.08.2019 gestattet