

RÉSUMÉ

Cet ouvrage interroge, dans une perspective d'histoire sociale et culturelle du droit et à partir d'études de cas spécifiques mais exemplaires, les différents registres de légitimation mobilisés pour justifier les dispositions légales d'internement administratif. Il met en évidence les normes de production et de reproduction performées par ces lois ainsi que les hiérarchisations de classe et de genre qu'elles instituent. Il soumet également à l'analyse critique la notion de délégitimation par l'étude des modifications législatives intervenues dans le cadre de l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme qui ont notamment abouti à l'abrogation des dispositions cantonales d'internement administratif.

La première partie, centrée sur le canton de Fribourg, considère la manière dont l'internement administratif constitue dans nombre de cas le volet coercitif de l'assistance, légitimé par la nécessaire régulation de ses coûts. Au côté de cette dialectique entre intégration sociale et ségrégation des pauvres et des marginaux, le dispositif d'internement administratif consacré par les lois d'assistance dès la deuxième moitié du XIX^e siècle doit également être compris à la lumière des modifications des structures économiques et des moyens de production qui s'accomplissent en Europe et en Suisse, tenant compte des spécificités locales. En dérogeant aux normes du monde du travail, mais également à celles de la famille, de la communauté et de l'Église, nous verrons comment certaines conduites personnelles jugées inadéquates légitimement, auprès des pouvoirs publics, la réforme morale par le travail contraint dans des établissements spécifiques. La plupart du temps, ces motifs d'internement administratif concernent les hommes auxquels il est reproché de se soustraire aux devoirs incombant au «chef de famille». Enfin, dans le cadre du développement en Suisse des politiques sociales de l'État-providence autour des années 1950–1970, il s'agit d'interroger la perduration en terre fribourgeoise de l'internement administratif des «mauvais pauvres». Relevant d'une conception traditionnaliste de l'assistance, l'application jusque dans les années 1970 de cette mesure coercitive par les autorités préfectorales fribourgeoises semble indiquer que ce canton reste dans ce domaine longtemps hermétique à une intervention politique imprégnée

des notions de solidarité, de cohésion sociale et de réinsertion, relevant des conceptions «modernes» de l'action sociale.

La deuxième partie de cet ouvrage révèle la manière dont la lutte contre l'alcoolisme s'affirme comme un des plus puissants motifs de légitimation de l'internement administratif dès la fin du XIX^e siècle. Cette mesure vise ici à préserver les corps sains et par conséquent les forces productives et reproductives. Des études issues des cantons de Thurgovie, Lucerne et Fribourg, montrent que cette lutte s'inscrit dans un contexte international qui identifie les conséquences de la consommation considérée excessive d'alcool à un «fléau» domestique, hygiénique et social engendrant pauvreté, maladie, mortalité, aliénation mentale, criminalité et dégénérescence de la «race». Au cours du XX^e siècle, selon des temporalités contrastées entre les cantons étudiés, nous verrons qu'en quittant le giron de l'assistance et des politiques d'endiguement du paupérisme pour intégrer le domaine de la santé publique, la «question de l'alcool» s'étend à toutes les couches de la population suisse. Dès lors, sous l'influence des milieux médicaux et du travail social, de nouvelles formes de prises en charge et des mesures de prévention se profilent. Pour autant, la problématique demeure imprégnée des anciennes conceptions associées à la «peste du schnaps»: aux côtés du développement de thérapies ambulatoires ou dans des cliniques privées, l'internement de certain·e·s «alcooliques», notamment celles et ceux jugé·es incurables, perdure. De ce point de vue, les réponses institutionnelles apportées à la «question de l'alcool» semblent dessiner une véritable discrimination de classe, doublée d'un traitement différencié des hommes et des femmes, qu'il convient d'analyser.

Au prisme des législations vaudoise et lucernoise en la matière, la troisième partie de notre travail met en évidence qu'en tant qu'instrument de préservation de l'ordre et/ou de l'hygiène publics, l'internement a principalement visé deux types de «milieux», communément désignés sous le terme «d'asociaux»: celui de la prostitution d'une part, et celui des sans domicile et/ou travail fixes d'autre part. Considérées sur la durée, les figures du vagabond et de la prostituée semblent davantage constituer un péril pour la stabilité de la société, un refus des règles, des normes de travail et de la famille, qu'une véritable menace pour les caisses de l'assistance. Devenue particulièrement saillante au tournant du XX^e siècle sous la pression du mouvement international abolitionniste, la question de la prostitution suscite alors de nombreux débats, dont résulte une dépenalisation progressive entérinée par le premier Code pénal suisse (CPS) en 1937. Pour

autant, certains cantons – romands comme alémaniques – revendiquent, à cette période troublée par la Seconde Guerre mondiale, la nécessité de disposer d'outils législatifs pour «nettoyer» les rues des présences indésirables, préserver la morale publique et lutter contre les maladies vénériennes. Selon les mêmes logiques, la question du vagabondage, qui avait occupé les instances politiques et les expert·e·s à la fin du XIX^e siècle, est réactualisée suite à la dépénalisation complète de cette activité par le CPS. Nous interrogeons le processus qui fait paraître les mesures coercitives administratives (à nouveau) comme un outil d'intervention de choix tout en faisant «œuvre de relèvement» par un travail «régulier et honnête» dans des contextes cantonaux pourtant contrastés.

La quatrième partie de cet ouvrage aborde la question de l'internement comme outil visant à garantir une reproduction sociale normée, en considérant les cas exemplaires des cantons de Vaud et Zurich. La question de la jeunesse déviante et de la délinquance juvénile émerge en Europe et aux États-Unis à la fin du XIX^e siècle et s'accompagne de mise en place d'institutions spéciales de «protection» de l'enfance et de la jeunesse visant à la réforme morale et à la rééducation des jeunes «abandonné·e·s». Ces développements sont à situer dans un climat de crainte face à la dégénérescence de la «race» (forte baisse de la natalité depuis le début du XX^e siècle, mais principalement dans les classes aisées). Un arsenal légal vient concrétiser ces préoccupations et se déploie selon trois niveaux d'intervention: civil, administratif et pénal. Le Code civil suisse (CCS) de 1907 propose une gamme élargie de mesures tutélaires de protection de l'enfance, y compris le placement en maison d'éducation des jeunes jugé·e·s particulièrement difficiles. Certains cantons, comme Zurich, élargissent les prérogatives de leurs lois cantonales d'internement administratif à cette population. Quant au CPS de 1937, il institue pour toute la Suisse une juridiction pénale spécifique aux mineur·e·s, tandis que seuls quelques cantons avaient auparavant adopté des dispositions particulières en ce domaine. Se voulant davantage éducative que punitive, cette justice, comme le démontre le cas vaudois, vise la prévention de la criminalité, mais plus largement de l'«asocialité», dans un rapport de porosité avec les dispositions civiles ou administratives. Les unes et les autres sont légitimées par le développement d'une science de la déviance et de la délinquance juvénile qui atteint son plein développement au milieu des années 1950. Le CPS prévoit ainsi des «mesures éducatives», telles que l'internement dans une maison d'éducation pour les jeunes «moralement abandonnés, pervertis ou en danger de l'être».

Nous montrons que l'internement des jeunes, qu'il soit ordonné par une instance civile, pénale ou administrative, répond, suivant des logiques de classe, à des enjeux de production et d'activités ordonnées dans l'espace public pour les garçons (travail) et, pour les filles, d'appropriation régulée de leurs corps (sexualité) et leur maintien dans l'espace domestique. Dans les années 1970, dans un contexte de remise en cause des modèles socio-éducatifs préexistants et sous l'influence notamment des mobilisations de mouvements contestataires tels que la *Heimkampagne*, les placements en maisons d'éducation fermées baissent drastiquement. Pour autant, les bases légales présidant à ces placements ne sont pas substantiellement modifiées, avant 1981 pour le CCS et 2002 pour la justice pénale des mineur·e·s. Il s'agit dès lors d'aborder cette délégitimation «par la pratique» et de comprendre sa faible répercussion sur la législation en la matière.

À partir de l'historiographie dominante selon laquelle l'internement administratif a été abrogé en Suisse à la suite des modifications législatives intervenues dans le cadre de l'adhésion de la Confédération à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la dernière partie de notre travail analyse les débats fédéraux à ce sujet ainsi que les positionnements des cantons face à la question de l'internement administratif. Nous considérons également le fait que les autorités fédérales avaient déjà été interpellées sur cette question après que la Suisse avait ratifié, en 1940, la Convention n° 29 de l'Organisation mondiale du travail (OIT) sur le travail forcé ou obligatoire. Or, il semble que ces débats, mis en relation avec les prises de position des cantons, s'apparentent peu à un véritable processus de délégitimation de l'internement administratif, mais visent bien davantage une mise en conformité du droit suisse avec les exigences des institutions européennes. Entrée en vigueur en 1981, la privation de liberté à des fins d'assistance (art. 397 ancien CCS) institue un cadre légal uniformisé pour le placement d'individus majeurs lorsque «l'assistance personnelle nécessaire ne peut [leur] être fournie d'une autre manière» (cas de maladie mentale, de faiblesse d'esprit, d'alcoolisme, de toxicomanie ou de grave état d'abandon). Ne dérogeant en principe pas aux exigences de la CEDH, le nouveau dispositif offre des garanties juridiques aux individus concernés et se présente avant tout comme une mesure de protection individuelle dépourvue de dimensions arbitraires, répressives et morales. Il mérite néanmoins d'être examiné en identifiant les éventuelles formes de perduration de l'internement administratif, afin de déterminer s'il constitue une véritable rupture ou une reconfiguration acceptable d'anciennes pratiques.

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Band befasst sich, gestützt auf Fallstudien, aus einer Perspektive der Sozial- und Kulturgeschichte des Rechts mit den unterschiedlichen Mustern der Legitimierung der Gesetzgebung zur administrativen Versorgung. Es werden die Produktions- und Reproduktionsnormen aufgezeigt, die den Gesetzen zugrunde liegen, sowie die dadurch bewirkte Hierarchisierung von Klassen und Geschlechtern. Zudem wird der Begriff der Delegitimierung einer kritischen Analyse unterzogen. Dazu werden die Gesetzesänderungen im Rahmen des Beitritts der Schweiz zur Europäischen Menschenrechtskonvention untersucht, die zur Aufhebung der kantonalen Bestimmungen zur administrativen Versorgung führten.

Im ersten Teil, in dem der Kanton Freiburg im Zentrum steht, wird gezeigt, wie die administrative Versorgung in vielen Fällen eine Zwangsform der Armenfürsorge darstellte, die mit der Notwendigkeit der Kostenregulierung begründet wurde. Neben der Diskrepanz von sozialer Integration und Segregation der Armen und Randständigen ist das Instrument der administrativen Versorgung, das sich ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in den Fürsorgegesetzen niederschlug, unter Berücksichtigung der lokalen Eigenheiten auch im Licht der Änderungen der Wirtschaftsstrukturen und Produktionsmittel in Europa und in der Schweiz zu sehen. Wir zeigen auf, wie gewisse individuelle, als unangepasst geltende Verhaltensweisen, die gegen die Normen der Arbeitswelt und der Familie, der Gemeinschaft und der Kirche verstiessen, von den Behörden zur Rechtfertigung einer moralischen Umerziehung durch Zwangsarbeit in entsprechenden Anstalten beigezogen wurden. Zumeist betraf diese Begründung einer administrativen Versorgung Männer, denen vorgeworfen wurde, sich den Pflichten eines «Familienoberhaupts» zu entziehen. Schliesslich soll danach gefragt werden, inwiefern die administrative Versorgung von «unwürdigen Armen» auf Freiburger Boden im Rahmen der Entwicklung der Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat Schweiz um die Jahre 1950–1970 fortbestand. Diese Zwangsmassnahmen wurden, basierend auf einer traditionellen Auffassung von Fürsorge, von den Freiburger Oberamtännern bis in die 1970er-Jahre angewandt. Dies deutet darauf hin, dass sich der Kanton in diesem Bereich lange politischen Interventionen verschloss, die – unter den Stichworten Solidarität, Zu-

sammenhalt und Wiedereingliederung – auf «modernen» Auffassungen sozialen Handelns beruhten.

Der zweite Teil des Bands erläutert, wie die Bekämpfung des Alkoholismus ab dem Ende des 19. Jahrhunderts zu einem der mächtigsten Legitimationsgründe der administrativen Versorgung wurde. In diesem Rahmen zielten die Zwangsmassnahmen darauf ab, Körper gesund zu halten und damit die produktiven und reproduktiven Kräfte zu erhalten. Studien zu den Kantonen Thurgau, Luzern und Freiburg zeigen, dass dieser Kampf in einen internationalen Kontext zu stellen ist, in dem die Folgen eines als übermässig eingeschätzten Alkoholkonsums als häusliche, hygienische und soziale «Plage» erachtet wurden, die zu Armut, Krankheit, Sterblichkeit, Geisteskrankheit, Kriminalität und Degeneration der «Rasse» führte. Wir sehen, wie die «Alkoholfrage» im Lauf des 20. Jahrhunderts mit unterschiedlichen zeitlichen Abläufen in den untersuchten Kantonen von Fürsorge und Politik zur Bekämpfung des Pauperismus in den Bereich der öffentlichen Gesundheit verschoben und so auf alle Bevölkerungsschichten ausgedehnt wurde. Unter dem Einfluss medizinischer Kreise und der Sozialarbeit kamen neue Formen von Betreuung und Präventionsmassnahmen auf. Trotzdem blieb die Problematik geprägt von den alten Konzepten rund um die «Schnapspest»: Neben der Entwicklung von ambulanten Therapien oder solchen in Privatkliniken wurden gewisse «Trinker» und «Trinkerinnen», namentlich die als unheilbar geltenden, weiterhin versorgt. So scheinen die institutionellen Antworten auf die «Alkoholfrage» Ausdruck einer echten Klassendiskriminierung zu sein, die durch eine zu analysierende unterschiedliche Behandlung von Männern und Frauen noch verstärkt wurde.

Im Licht der Gesetzgebungen in den Kantonen Waadt und Luzern zeigt der dritte Teil unserer Arbeit, dass die Versorgung als Instrument zur Wahrung der öffentlichen Ordnung beziehungsweise Hygiene vor allem zwei Arten von «Milieus» im Auge hatte, die gemeinhin als «asozial» galten: einerseits dasjenige der Prostitution, andererseits Personen ohne festen Wohnsitz beziehungsweise Arbeit. Die Figuren des Vagabunden und der Prostituierten scheinen über die Jahre hinweg mehr eine Gefahr für die Stabilität der Gesellschaft und eine Verweigerung der Regeln beziehungsweise der Arbeits- und Familiennormen darzustellen als eine wirkliche Bedrohung für die Fürsorgekassen. An der Wende zum 20. Jahrhundert wurde unter dem Druck der internationalen Abolitionistenbewegung die Frage der Prostitution besonders dringend. Die zahlreichen Debatten führten

zu einer zunehmenden Entkriminalisierung, festgeschrieben im ersten Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) von 1937. Dennoch bestanden bestimmte West- wie Deutschschweizer Kantone in der vom Zweiten Weltkrieg geprägten Zeit auf gesetzlichen Instrumenten, um die Strassen von unerwünschten Elementen zu «reinigen», die öffentliche Moral zu erhalten und Geschlechtskrankheiten zu bekämpfen. In der gleichen Logik wurde auch die Frage der Landstreicherei, welche Behörden und Expertinnen und Experten Ende des 19. Jahrhunderts beschäftigt hatte, nach der völligen Entkriminalisierung durch das StGB wieder aktuell. Wir hinterfragen den Prozess, in dem administrative Zwangsmassnahmen – wenngleich in unterschiedlichen kantonalen Kontexten – (erneut) im Sinne eines «Auftrags zur Besserung» durch «regelmässige und ehrliche Arbeit» zum oft gewählten Interventionsmittel wurden.

Der vierte Teil des Bands befasst sich anhand der Kantone Waadt und Zürich mit der Frage der Versorgung als Instrument zur Gewährleistung einer normierten sozialen Reproduktion. Die Frage der auffälligen Jugend und der Jugenddelinquenz kam in Europa und den Vereinigten Staaten am Ende des 19. Jahrhunderts auf, begleitet von der Einrichtung spezieller Institutionen zum «Schutz» der Kindheit und der Jugend sowie mit dem Ziel der moralischen Um- und Nacherziehung «verwahrloster» Jugendlicher. Diese Entwicklungen sind in einem Klima der Furcht vor einer Degeneration der «Rasse» zu sehen (starker Geburtenrückgang seit Beginn des 20. Jahrhunderts, vor allem in den wohlhabenden Klassen). Die Befürchtungen schlugen sich in einer Reihe von Rechtsgrundlagen im Zivil-, Verwaltungs- und Strafrecht nieder. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1907 sah eine breite Palette von vormundschaftlichen Massnahmen zum Schutz der Kindheit vor, darunter auch die Platzierung in Erziehungsanstalten von Jugendlichen, die als besonders schwierig galten. Gewisse Kantone wie Zürich weiteten das Recht der administrativen Versorgung gemäss kantonalen Gesetzen auf diese Bevölkerungsgruppe aus. Mit dem StGB von 1937 wiederum wurde für die ganze Schweiz eine Straferichtbarkeit für Minderjährige eingeführt, während zuvor nur einige Kantone besondere Bestimmungen in diesem Bereich vorgesehen hatten. Dieses Recht, das mehr erzieherisch als strafend gedacht war, zielte – wie der Fall der Waadt zeigt – auf die Prävention von Kriminalität beziehungsweise, noch weiter gefasst, von «Asozialität» ab und wies gegenüber den zivilen oder administrativen Bestimmungen eine hohe Durchlässigkeit auf. Legitimiert wurden diese durch das Aufkommen einer Wissenschaft von der Devianz und der

Jugenddelinquenz, die ihren Höhepunkt Mitte der 1950er-Jahre erreichte. Das StGB sah sodann «erzieherische Massnahmen» wie die Versorgung in einer Erziehungsanstalt für «sittlich verwahrloste, sittlich verdorbene oder gefährdete» Jugendliche vor. Wir zeigen, dass die Versorgung der Jugendlichen, sei sie von einer zivilen, strafrechtlichen oder administrativen Instanz angeordnet, im Sinne einer Klassenlogik für Knaben auf die Produktion und verordnete Tätigkeiten im öffentlichen Raum (Arbeit) abzielte, während es bei den Mädchen um die kontrollierte Aneignung ihres Körpers (Sexualität) und die Beschränkung auf den häuslichen Bereich ging. In den 1970er-Jahren, im Kontext der Infragestellung bestehender sozioeducativer Modelle und besonders unter dem Einfluss der Mobilisierung von Protestbewegungen wie der Heimkampagne, nahmen die Platzierungen in geschlossenen Erziehungsanstalten drastisch ab. Dennoch änderten sich die rechtlichen Grundlagen für diese Platzierungen vor 1981 im ZGB beziehungsweise 2002 im Strafrecht für Minderjährige nicht wesentlich. Es geht deshalb darum, diese Delegitimierung «durch die Praxis» zu untersuchen und ihren schwachen Einfluss auf die Gesetzgebung zu verstehen.

Ausgehend von der herrschenden These der Geschichtsschreibung, gemäss der die administrative Versorgung in der Schweiz als Folge von Gesetzesänderungen im Rahmen des Beitritts der Eidgenossenschaft zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) aufgehoben wurde, werden im letzten Teil unserer Arbeit die Parlamentsdebatten sowie die Positionierungen der Kantone in der Frage der administrativen Versorgung analysiert. Wir berücksichtigen auch die Tatsache, dass die Bundesbehörden zu diesem Thema bereits Stellung beziehen mussten, nachdem die Schweiz 1940 das Übereinkommen Nr. 29 der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) über Zwangs- und Pflichtarbeit ratifiziert hatte. Es scheint allerdings, dass diese Debatten, wenn sie zu den Stellungnahmen der Kantone in Bezug gesetzt werden, wenig mit einer wirklichen Delegitimierung der administrativen Versorgung zu tun hatten, sondern vielmehr auf eine Angleichung des Schweizer Rechts an die Anforderungen der europäischen Institutionen zielten. Die 1981 in Kraft getretene fürsorgerische Freiheitsentziehung (Art. 397 altes ZGB) brachte einen einheitlichen Gesetzesrahmen für die Platzierung volljähriger Personen, wenn «die nötige persönliche Fürsorge nicht anders erwiesen werden kann» (bei Geisteskrankheit, Geistesschwäche, Trunksucht, anderen Suchterkrankungen oder schwerer Verwahrlosung). Das neue Dispositiv, das im Grundsatz nicht von den Forderungen der EMRK abweicht, bietet den betroffenen Personen rechtliche

Garantien und ist in erster Linie als Massnahme zum individuellen Schutz ohne willkürliche, repressive oder moralische Dimensionen zu sehen. Dennoch verdient es eine Analyse, um allfällige Formen des Fortbestehens administrativer Versorgungen zu identifizieren und somit zu bestimmen, ob es einen wirklichen Bruch darstellt oder eher eine gesellschaftlich akzeptable Rekonfigurierung alter Praktiken.

RIASSUNTO

In una prospettiva di storia sociale e culturale del diritto e partendo da casi specifici ma esemplari, l'opera pone interrogativi sui diversi registri legittimatori impiegati per giustificare le disposizioni legali sull'internamento amministrativo. Mette in evidenza le norme di produzione e riproduzione cui danno corpo queste leggi come anche le gerarchie di classe e di genere che istituiscono. Compie pure un'analisi critica della nozione di delegittimazione, studiando le modifiche legislative intervenute in seguito all'adesione della Svizzera alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che hanno segnatamente portato all'abrogazione delle disposizioni cantonali sull'internamento amministrativo.

La prima parte si concentra sul Cantone di Friburgo ed esamina come l'internamento amministrativo abbia in molti casi costituito il lato coercitivo dell'assistenza, legittimato dal necessario controllo dei suoi costi. Accanto a questa dialettica tra integrazione sociale e segregazione dei poveri e degli emarginati, il dispositivo d'internamento amministrativo consacrato dalle leggi sull'assistenza della seconda metà del Novecento deve essere compreso anche alla luce delle modifiche delle strutture economiche e dei mezzi di produzione in atto in Europa e in Svizzera, tenendo conto delle specificità locali. Vedremo come alcuni comportamenti personali ritenuti inadeguati perché contrari alle norme del mondo del lavoro, della famiglia, della comunità e della Chiesa legittimassero, per i poteri pubblici, la necessità di una riforma morale attraverso il lavoro in istituti specifici. Nella maggior parte dei casi, questi motivi di internamento amministrativo riguardano uomini ai quali viene rimproverato di sottrarsi ai doveri incombenti al «capofamiglia». Infine, nel contesto dello sviluppo delle politiche sociali dello Stato assistenziale negli anni Sessanta e Settanta del secolo scorso in Svizzera, si tratta di esaminare il perdurare, nelle terre friburghesi, dell'internamento amministrativo dei «cattivi poveri». Frutto di una concezione tradizionalistica dell'assistenza, l'applicazione di questa misura coercitiva da parte delle prefetture friburghesi fino agli anni Settanta sembra indicare che, in questo settore, tale Cantone sia rimasto a lungo impermeabile a un intervento politico improntato su quelle nozioni di solidarietà, coesione sociale e reinserimento che caratterizzano le concezioni «moderne» dell'azione sociale.

La seconda parte dell'opera rivela come la lotta contro l'alcolismo si afferma, dalla fine dell'Ottocento, come uno dei motivi più incisivi di legittimazione dell'internamento amministrativo. In tale contesto la misura mira a conservare la salute fisica e quindi le forze produttive e riproduttive. Alcuni studi compiuti nei Cantoni di Turgovia, Lucerna e Friburgo mostrano come questa lotta s'iscrive in un contesto internazionale che considera le conseguenze del consumo considerato eccessivo di alcol alla stregua di un «flagello» domestico, igienico e sociale che produce povertà, malattia, morte, alienazione mentale, criminalità e degenerazione della «razza». Nel corso del Novecento, con tempi diversi nei Cantoni studiati, vedremo che la «questione dell'alcol», dopo essere uscita dal contesto dell'assistenza e delle politiche di contenimento del pauperismo per inserirsi nel settore della sanità pubblica, si estende a tutti gli strati della popolazione svizzera. Si delineano quindi, sotto l'influenza degli ambienti medici e del lavoro sociale, nuove forme di sostegno e di misure preventive. La problematica rimane tuttavia intrisa di vecchie concezioni associate alla «peste della grappa»: accanto allo sviluppo di terapie ambulatoriali o in cliniche private, continua l'internamento di alcuni/e «alcolizzati/e», segnatamente quelli/e ritenuti/e incurabili. Da questo punto di vista, la «questione dell'alcol» sembra rivelare una vera discriminazione di classe, accompagnata da un trattamento diverso di uomini e donne, che merita di essere analizzato.

Nell'ottica delle legislazioni vodese e lucernese in materia, la terza parte del nostro lavoro mostra che, in quanto strumento di salvaguardia dell'ordine e dell'igiene pubblici, l'internamento ha toccato principalmente due tipi di «ambienti», comunemente designati come «asociali»: quello della prostituzione e quello delle persone senza domicilio e/o lavoro fissi.

A lungo termine, le figure del vagabondo e della prostituta, con il loro rifiuto delle regole, delle norme relative al lavoro e alla famiglia, sembrano costituire più un pericolo per la stabilità sociale che una vera minaccia per le casse dell'assistenza. All'inizio del Novecento, la pressione del movimento internazionale abolizionista dà particolare rilievo alla questione della prostituzione. I numerosi dibattiti sul tema portano alla sua progressiva depenalizzazione, poi sancita dal primo Codice penale svizzero del 1937. Eppure alcuni cantoni – romandi e tedeschi – rivendicano, nel difficile periodo della Seconda guerra mondiale, la necessità di strumenti legislativi per «ripulire» le strade dagli elementi indesiderabili, salvaguar-

dare la pubblica morale e lottare contro le malattie veneree. Secondo la stessa logica, il vagabondaggio, che già aveva occupato le autorità politiche e gli esperti di fine Ottocento, torna di attualità dopo la sua totale depenalizzazione nel Codice penale federale. La terza parte si conclude con la disamina del processo che fa (di nuovo) apparire le misure coercitive amministrative come uno strumento d'intervento privilegiato facendo nel contempo «opera di riabilitazione» attraverso un lavoro «regolare e onesto» in contesti cantonali diversi tra loro.

La quarta parte affronta la questione dell'internamento come strumento teso a garantire una riproduzione di norme sociali, esaminando i casi esemplari dei Cantoni di Vaud e Zurigo. La questione della devianza e della delinquenza giovanili emerge in Europa e negli Stati Uniti alla fine dell'Ottocento ed è accompagnata dalla creazione di speciali istituti di «protezione» dell'infanzia e della gioventù che si prefiggono la riforma morale e la rieducazione dei/le giovani «abbandonati/e». Questi sviluppi vanno situati in un clima di timore per la degenerazione della «razza» (importante denatalità dall'inizio del Novecento, principalmente nelle classi agiate). Un arsenale legale traduce queste preoccupazioni in tre livelli d'intervento: civile, amministrativo e penale. Il Codice civile svizzero del 1907 propone un'ampia gamma di misure tutelari a protezione dell'infanzia, compreso il collocamento in un istituto educativo per i/le giovani considerati particolarmente difficili. Alcuni Cantoni, tra cui Zurigo, estendono a questa fascia di popolazione le prerogative delle loro leggi cantonali sull'internamento amministrativo. Il Codice penale del 1937 istituisce per tutta la Svizzera una giurisdizione penale specifica dei minori, mentre in precedenza soltanto alcuni Cantoni avevano adottato disposizioni particolari in questo settore. Questa giustizia si vuole più educativa che punitiva, come mostra il caso vodese, e mira a prevenire la criminalità come pure, in un'accezione più ampia, l'«asocialità», in un rapporto di permeabilità con le disposizioni civili e amministrative. Le une e le altre sono legittimate dall'affermarsi di una scienza della devianza e della delinquenza giovanile, che giunge al pieno sviluppo a metà degli anni Cinquanta del secolo scorso. Il Codice penale federale prevede quindi «misure educative» come l'internamento in un istituto d'educazione qualora il giovane sia «moralmente abbandonato, perverso od in pericolo di divenirlo». Si mostra qui come l'internamento dei giovani – ordinato che sia da un'autorità civile, penale o amministrativa – segue logiche di classe che rispondono a sfide di produttività e di attività strutturate nello spazio pubblico per i ragazzi (lavoro) e di appropriazione

regolata del corpo (sessualità) e del suo confinamento nello spazio domestico per le ragazze. Negli anni Settanta del secolo scorso, nel contesto di una rivalutazione dei modelli socio-educativi preesistenti e soprattutto sotto l'influenza delle mobilitazioni di movimenti di contestazione come la *Heimkampagne*, i collocamenti in istituti d'educazione chiusi diminuiscono drasticamente. Eppure, le basi legali su cui si fondano i collocamenti non mutano sostanzialmente prima del 1981 per quanto concerne il Codice civile e del 2002 per la giustizia penale minorile. Si tratta quindi di affrontare questa delegittimazione «da parte della prassi» e di comprendere il suo debole effetto sulla legislazione in materia.

Partendo dalla storiografia dominante, secondo cui l'internamento amministrativo è stato abrogato in Svizzera in seguito alle modifiche legislative intervenute nell'ambito dell'adesione della Confederazione alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, l'ultima parte del nostro lavoro analizza i dibattiti federali al riguardo e le posizioni dei vari Cantoni sulla questione dell'internamento amministrativo. Qui viene anche considerato il fatto che le autorità federali erano già state interpellate sulla questione dopo che la Svizzera aveva ratificato, nel 1940, la Convenzione n. 29 dell'Organizzazione mondiale del lavoro sul lavoro forzato o obbligatorio. Emerge che questi dibattiti, posti in relazione con i pareri dei Cantoni, non avevano i tratti di un autentico processo di delegittimazione dell'internamento amministrativo, ma erano unicamente volti a conformare il diritto svizzero a quanto richiesto dalle istituzioni europee. Entrata in vigore nel 1981, la legge sulla privazione della libertà a scopo d'assistenza (art. 397 del vecchio Codice civile) istituisce un quadro legale uniforme per il ricovero di una persona maggiorenne quando «l'assistenza personale necessaria non le possa essere data altrimenti» (casi di infermità mentale, debolezza mentale, alcolismo, tossicomania o grave stato d'abbandono). Senza derogare in via di principio alle esigenze della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il nuovo dispositivo offre garanzie giuridiche agli individui interessati e si presenta prima di tutto come una misura di protezione individuale priva di valenze arbitrarie, repressive e morali. Questo andrà comunque esaminato alla luce delle eventuali forme in cui l'internamento amministrativo continua a presentarsi, per determinare se costituisce una vera rottura con il passato o una riconfigurazione accettabile di vecchie pratiche.

SUMMARY

This volume examines the various forms of legitimation that were deployed for justifying legal provisions permitting the use of administrative detention. It is based on specific case studies considered in the context of the social and cultural history of Swiss laws. It highlights the socio-economic norms that informed those laws, and the class and gender hierarchies established by them. It also provides a critical analysis of the notion of delegitimation based on a study of the legislative changes introduced in Switzerland following its accession to the European Convention on Human Rights, notably including the repeal of existing cantonal laws on administrative detention.

The first section, which focuses on the canton of Fribourg, considers the manner in which administrative detention functioned in numerous cases as the coercive side of social assistance, legitimised by the necessity to control costs. In addition to reflecting the contradictory goals of social integration and segregation of the poor and other marginal elements of society, the instrument of administrative detention – as introduced by social welfare laws in the second half of the 19th century – must also be understood in the light of ongoing economic changes occurring in Europe and Switzerland. Local particularities must also be taken into account. As will be seen, certain forms of personal conduct deemed inappropriate because they deviated from accepted norms – in relation not only to work, but also to family, the community and the Church – served to legitimise, in the eyes of the public authorities, the resort to forced labour in special institutions as a means of moral rehabilitation. In most cases, administrative detention was ordered for this purpose for men who were accused of shirking the responsibilities incumbent on a “head of the family”. Finally, in connection with the evolution of welfare-state social policies in Switzerland in the period from roughly 1950 to 1970, the continued use of administrative detention for the “bad poor” in the canton of Fribourg merits examination. The use of this coercive measure by the local authorities in Fribourg up to the 1970s, in reliance on a traditionalist concept of social assistance, suggests that, in this area, the canton long remained hermetically sealed against political change consonant with notions of solidarity,

social cohesion and reintegration reflected in “modern” conceptions of social services.

The second section of this volume describes the manner in which the fight against alcoholism became, from the late 19th century onwards, one of the most powerful arguments legitimising the use of administrative detention. Alcohol-related detention was intended to protect the physical health of the individuals concerned and thereby to preserve existing forces of production and reproduction. Studies of such intention in the cantons of Thurgau, Lucerne and Fribourg show it being carried out within the context of an international movement to combat the effects of “excessive” consumption of alcohol. Alcoholism was seen as a family, health and social “scourge” that led invariably to poverty, sickness, mortality, mental derangement, criminality and degeneration of the “race”. By contrasting different periods over the course of the 20th century and in the cantons studied, as the focus moved from welfare assistance and poverty reduction towards a general concern for public health, it becomes apparent that the “alcohol issue” extended to all classes of the Swiss population. Contemporaneously, under the influence of health and social work professionals, new forms of care and prevention measures began to emerge. Nevertheless, attitudes reflecting outdated concepts associated with the plague of “demon alcohol” persisted. In addition to out-patient therapies or treatment in private clinics, detention continued to be ordered for some “alcoholics”, in particular, those held to be incurable. In this sense, institutional responses to the “alcohol problem” appear to genuinely reflect a form of class discrimination, which is combined with differences in the ways men and women were treated. This, too, is a subject that merits investigation.

Based on an analysis of relevant legislation in the cantons of Vaud and Lucerne, the third section of this volume finds that administrative detention, as an instrument for the preservation of public order and/or health, was applied predominantly to two “milieus”, both commonly designated as “anti-social”, namely those associated with prostitution and vagrancy. Over the long run, it would appear that vagrants and prostitutes were seen more as a menace to the stability of society – through their refusal to obey the accepted rules and norms of work and family – than as a threat to the welfare assistance budget. The issue of prostitution became particularly prominent at the turn of the 20th century under the influence of the international abolitionist movement. This gave rise to much public debate and gradually led to the decriminalisation of prostitution in Switzerland with the adop-

tion of the first federal Criminal Code in 1937. Certain cantons – both in the French and in the German-speaking parts of the country – nonetheless insisted on the need for legal means to “cleanse” the streets of undesirable elements, to preserve public morality, and to combat the spread of venereal disease. Similarly, the issue of vagrancy, which had been a major subject of political and academic interest towards the end of the 19th century, once again became a focus of public attention following its decriminalisation under that same 1937 Swiss Criminal Code. In our study, we examine the process giving rise – in differing cantonal contexts – to the (renewed) use of coercive administrative measures, combined with “rehabilitation” through “regular and honest” labour, as the preferred means of dealing with these phenomena.

The fourth section of this study considers the question of administrative detention as a means of ensuring normative social reproduction. Here we examine cases from the cantons of Vaud and Zurich. The issue of juvenile deviance and delinquency emerged as a matter of public concern in Europe and the United States at the end of the 19th century. This led to the establishment of special institutions for the “protection” of children and juveniles. Their stated purpose was the moral reform and re-education of “abandoned” minors. These phenomena must be seen as products of a climate of fear that arose in reaction to a perceived “degeneration of the race” (strong decline in birth rates beginning in the early 20th century, primarily among the more advantaged classes). These concerns were addressed with the creation of a legal arsenal that allowed for intervention at three levels: civil, administrative and criminal. The Swiss Civil Code of 1907 included an expanded range of guardianship measures for the protection of children, including the placement in reform schools of young people classified as being particularly difficult. The scope of cantonal laws, such as those in Zurich, was expanded to authorise administrative detention of this population group. The Swiss Criminal Code of 1937, for its part, established a special nation-wide criminal jurisdiction over matters relating to minors. Previously, only a limited number of cantons had enacted special provisions in this domain. This new area of law was primarily intended to serve educational, rather than punitive purposes, as may be seen from legislation of the Canton of Vaud. The intent there was not only to prevent crime, but also, more generally, to deal with “asocial behaviour” through a high degree of porosity to the provisions of civil or administrative law. This was justified by the developing science of juvenile deviance and delinquency

which reached its apogee in the mid-1950s. The Swiss Criminal Code thus incorporated “educational measures” such as the internment of juveniles considered “morally abandoned, perverted or in danger of so becoming” in reform schools. As we show in our study, the detention of juveniles, regardless of whether it was ordered by civil, criminal or administrative authorities, is based on a class logic for dealing with social challenges. Where boys were concerned, the goal was to maintain their productivity and orderly conduct in the public space (work); for girls, it was to ensure the regulated appropriation of their bodies (sexuality) and the restriction of their activities to the domestic sphere. In the 1970s, as prevailing socio-educational models began to be questioned and particularly under the influence of public mobilisation and protest movements such as the Heimkampagne, institutionalisation of juveniles in closed reform schools declined radically. Notwithstanding this, the legal bases for such institutionalisation were not substantially amended until 1981, in the case of the Civil Code, and until 2002 in the case of the provisions on juvenile criminal justice. Attention must therefore be focused on this process of delegitimation “in practice” and on its limited impact on the legislation in this area of the law.

In the dominant historical view, administrative detention was discontinued in Switzerland as new laws were introduced following the country’s accession to the European Convention on Human Rights (ECHR). This serves as the point of departure for the final section of our study, where we analyse federal parliamentary debates on that issue, and examine the stances adopted by the cantons with regard to the continued use of administrative detention. In this context, we also consider the fact that the federal authorities had already been called to account on this question following Switzerland’s ratification, in 1940, of International Labour Organization (ILO) Convention No. 29 concerning Forced or Compulsory Labour. However, neither the parliamentary debates nor the stances taken by the cantons can be interpreted as belonging to a genuine process of delegitimising the use of administrative detention. Their primary intent, it would appear, was rather to ensure the conformity of Swiss law with requirements imposed by European institutions. The legal provision on deprivation of liberty for purposes of welfare assistance that entered into force in 1981 (art. 397 of the former Swiss Civil Code), established a uniform legal framework for the institutionalisation of adults “where necessary personal assistance cannot be provided in any other manner” (i. e., in cases of mental illness, mental impairment, alcoholism, drug addiction or serious neglect).

The new system does not deviate, in principle, from the requirements of the ECHR. It establishes judicial guarantees to protect the rights of the individuals concerned and is formulated, above all, as a measure for the protection of the individual, with no arbitrary, repressive or moral dimension. Nevertheless, the question of whether the new system truly represents a break with the past, or is merely an acceptable reconfiguration of earlier practices, merits further consideration. To this end, an effort has also been made to identify possible forms in which administrative detention still continues to be imposed.