

Sommaire

Introduction — 7

I. La nationalité, privilège de naissance — 11

La nationalité française ou tout commence par une injustice — 11. L'invention de la nationalité — 12. La nationalité et la fabrique de l'étranger — 16. 1927, l'ouverture populationniste — 24. La colonisation — 25. Instrumentalisation contemporaine de la nationalité — 29. La nationalité au service de la lutte contre l'immigration — 30. La naturalisation — 34. La chasse aux faux Français — 45

II. Barrières juridiques, frontières assassines — 49

Histoire brève des contrôles frontaliers — 49. La « Grande Guerre » et l'administration des travailleurs étrangers — 50. Les années 1930, acte II — 53. Contre les Algériens : l'ère de la maîtrise des flux — 57. Libre circulation des marchandises et bouclage effectif des frontières extérieures — 60. Le système Schengen — 62. L'inaccessible « visa Schengen » — 63. Privatisation des contrôles et des espaces — 66. Le droit d'asile tué dans l'œuf — 67. Marchandage avec les pays d'émigration ou de transit — 71. Frontex — 75. Enfermements et violences institutionnels aux frontières, à l'abri des regards et du droit — 77. Les « zones d'attente » françaises — 80. « Madame, c'est vrai qu'il fait chaud en zone d'attente, mais certainement pas plus chaud qu'en Afrique » — 87. La frontière entre infra-droit et non-droit — 92

III. La lutte contre l'immigration légale : contrôler, trier, précariser — 101

Immigration familiale : petits arrangements avec la morale — 104. Précarisation générale — 109. Mépris et humiliations institutionnels — 114. Un régime de surveillance permanent — 119. Travailleurs jetables — 122. Harcèlement des vieux travailleurs : l'État social-policier — 130. Protection des jeunes

étrangers : de la sélection biologique à la prison — 137. Enterrer la Convention de Genève — 148. L'arbitraire du tri habillé par le droit — 152. « Un bon réfugié est un réfugié déjà mort » — 154. L'abattage procédural — 161. La machine à gaz Dublin — 170. Clochardiser, enfermer, criminaliser — 175. Le dispositif de non-accueil : les conseillers d'État aiment le camping — 180. Détruire les campements — 185

IV. La lutte contre l'immigration illégale : contrôler, enfermer, faire disparaître — 189

De l'internement administratif à la séquestration arbitraire (et vice versa) — 191. Légalisation des pratiques policières et administratives — 198. Les contrôles d'identité discrétionnaires — 199. L'antichambre de la rétention — 206. L'enfermement de masse — 217. « L'aide au développement », contrats commerciaux contre expulsions expéditives — 219. De la légalisation à la massification — 224. La mascarade du droit — 229. Le juge, un pantin désarticulé — 230. Enfermements illégaux, détournement de procédure — 241. Expulsions préventives — 248

Conclusion — 255

Notes — 259

II. Barrières juridiques, frontières assassines

Impossible aujourd'hui pour un Malien de rendre visite à une amie en Europe, sauf à être très riche ou à risquer sa vie dans le désert, puis sur un Zodiac. Même constat pour un Iranien, une Cambodgienne, un Bolivien : aucun ne peut entrer légalement en Europe à moins d'avoir suffisamment d'argent pour convaincre un consul européen qu'il n'est pas porteur d'un sérieux « risque migratoire ».

Certes, les juridictions internationales répètent invariablement : « c'est un principe du droit international coutumier bien établi que les États sont souverains pour décider ou non d'admettre des étrangers sur leur territoire ». Mais aujourd'hui que la fermeture des frontières oblige les personnes à risquer leur vie pour migrer, comment ne pas remettre cette affirmation en question ? Après une brève histoire des contrôles aux frontières françaises et européennes, j'examinerai comment leur gestion actuelle – arbitraire et violente – discrédite (irréremédiablement ?) l'État.

Histoire brève des contrôles frontaliers

Sans remonter trop loin, on peut dire que pendant tout le XIX^e siècle et jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'État français ne contrôle pas l'entrée des personnes sur son territoire. L'étranger au sens

Carte blanche

moderne – le « non-national » – n’apparaît pas avant la dernière partie du XIX^e siècle, et si des entraves à la circulation existent bel et bien – passeport¹, livret ouvrier, carnet anthropométrique –, elles visent les prolétaires déjà présents sur le territoire.

Les premiers textes qui visent spécifiquement le contrôle des étrangers apparaissent à la fin du XIX^e siècle – décret de 1888 et loi de 1893 – et portent sur le travail et les déplacements internes. L’étranger qui séjourne en France – originaire à cette période d’un pays limitrophe – doit en principe se faire enregistrer auprès de sa mairie de résidence (pour être autorisé à travailler), mais rien n’est mis en place à la frontière pour contrôler son entrée. Par ailleurs, la réglementation existante sur le travail reste peu et mal appliquée, les patrons embauchent sans tenir compte des certificats d’immatriculation et sans être inquiétés par l’État².

La « Grande Guerre » et l’administration des travailleurs étrangers

C’est la Première Guerre mondiale qui marque une première étape vers la gestion des frontières : pour la première fois, l’appareil d’État entreprend d’organiser l’immigration. L’objectif est de remplacer les ouvriers français partis au front en organisant le transport, le recrutement puis le retour de près de 220 000 travailleurs importés des colonies françaises et de Chine³, auxquels s’ajoutent des centaines de milliers de travailleurs italiens, espagnols, portugais qui viennent spontanément ou qui sont déjà sur le sol français⁴. Se met alors en place une administration de la main-d’œuvre étrangère : « la main-d’œuvre blanche » est gérée par de nouveaux services relevant du ministère du Travail tandis que l’exploitation des travailleurs chinois et

II. Barrières juridiques, frontières assassines

coloniaux – Algériens, Marocains, Tunisiens, Indochinois, Malgaches – est confiée à des services sous tutelle des ministères de la Guerre et de l'Armement. L'État organise ainsi le travail forcé de la « main-d'œuvre exotique » avec des pratiques qui varient suivant les pays d'origine et se durcissent au fil de la guerre⁵. Pour établir son contrôle sur tous les travailleurs étrangers, l'État prévoit qu'il leur soit délivré à la frontière une « carte d'identité et de circulation » destinée à encadrer leurs déplacements internes, c'est-à-dire concrètement leurs changements d'employeurs⁶. Progressivement, le dispositif de contrôle frontalier s'affine : le ministère de l'Intérieur fixe les points par lesquels les travailleurs étrangers sont censés pénétrer en France (ancêtres des actuels « points de passage autorisés »). Chaque poste-frontière ainsi désigné doit être pourvu d'un service d'identification et « autant que possible » de photographie. En théorie, le travailleur étranger qui se présente sans document permettant d'établir son identité, ou sans contrat d'embauche alors qu'« il ne justifie pas d'un métier utile à la défense nationale⁷ », se voit refuser l'accès au territoire. Mais dans les faits, les directives sont appliquées de manière parfaitement aléatoire suivant les localités et les besoins en main-d'œuvre⁸. Reste qu'on peut considérer qu'il s'agit des premiers contrôles frontaliers modernes.

La guerre finie, l'État organise le rapatriement massif de la main-d'œuvre « exotique », jugée inas-similable et moins productive que les Européens⁹. Mais, dès les années 1920, l'immigration apparaît de nouveau comme la solution pour pourvoir les emplois les plus pénibles (les patrons manquent de bras, notamment dans les mines et les usines sidérurgiques puis dans l'agriculture¹⁰). Fort des structures spéciales mises en place pendant la guerre, l'État

Carte blanche

entend garder la main sur la gestion des travailleurs étrangers. D'un côté, le ministère des Affaires étrangères négocie des recrutements collectifs de travailleurs conjointement avec les pays d'émigration – ce qui permet la multiplication de statuts plus ou moins défavorables aux étrangers suivant le rapport de force entretenu avec leur État d'origine. De l'autre, le ministère de l'Intérieur perfectionne la « carte d'identité d'étranger » qui vaut alors titre de séjour. Si l'occasion est saisie de constituer un fichier central des étrangers, les modifications incessantes du régime de la carte entre 1920 et 1930 visent essentiellement à renforcer l'emprise sur le travailleur¹¹. L'objectif est d'assigner l'étranger aux besoins du marché du travail¹². L'État cherche notamment à éviter que ceux ayant obtenu une carte estampillée « travailleur agricole » ne se transforment en ouvriers industriels ou, pire, en oisifs. À côté de cela, il délaisse relativement le contrôle des entrées sur le territoire : alors qu'initialement la carte d'identité d'étranger est délivrée (ou pas) à la frontière, à partir de 1924, le poste-frontière – ou le bureau d'immigration voisin – sert uniquement au contrôle sanitaire et à la délivrance du « sauf-conduit » qui autorise l'étranger à rejoindre la commune de son employeur, où sa demande de carte sera traitée¹³.

En pratique, tant que le besoin de main-d'œuvre se fait sentir, l'ensemble des textes qui s'empilent est mis en pratique de manière laxiste. Le grand patronat finit par reprendre complètement la main sur les recrutements collectifs¹⁴ et l'État se borne à un contrôle sanitaire et sécuritaire minimal de l'immigration spontanée. Comme le résume Philippe Rygiel : « De la fin de la guerre au milieu des années 1930, le droit de séjour d'un étranger dépend donc de son utilité économique et de son innocuité sanitaire, politique et sociale, toute latitude étant laissée aux

II. Barrières juridiques, frontières assassines

autorités locales ou aux représentants de l'État posés aux frontières pour apprécier la conformité à ces critères des populations qu'ils ont en charge¹⁵ ».

Les années 1930, acte II

Le ralentissement de la production dans les années 1930 change la donne : pour absorber la baisse de l'activité, le patronat et l'État s'accordent sur la nécessité d'arrêter l'immigration et de se débarrasser de certains travailleurs étrangers¹⁶. Les industries touchées licencient en priorité les étrangers à qui l'administration refuse désormais le renouvellement de leur carte d'identité, les privant ainsi du droit au séjour. Dans certaines régions, le préfet ou le patron organise des convois d'étrangers rapatriés à la frontière¹⁷. Partout où le chômage augmente, les autorités locales invoquent aussi la protection de l'ordre public pour prononcer des mesures d'expulsion.

Parallèlement, l'État cherche à tarir les arrivées : à partir de 1932, l'entrée irrégulière, jusqu'alors largement tolérée, permet de justifier en droit une mesure d'expulsion¹⁸. Finalement, en 1938 le contrôle frontalier reprend de l'épaisseur : pour entrer en France, les étrangers¹⁹ doivent dorénavant présenter un passeport en cours de validité, revêtu pour certains d'un visa. Le contrat d'embauche des travailleurs est de nouveau examiné au poste-frontière, où les agents exigent un certificat et un carnet sanitaires²⁰. À l'immigration de travail que l'État veut juguler s'ajoutent les centaines de milliers d'étrangers qui fuient les persécutions nazies, fascistes puis franquistes. À leur égard, aucune politique générale n'est adoptée, aucun principe de protection. Au contraire, leur traitement relève du droit commun restrictif, appliqué discrétionnairement au cas par cas.

Carte blanche

Il est impossible de porter une appréciation globale sur l'effectivité des règles qui, à compter des années 1930, durcissent les contrôles frontaliers et ordonnent le rapatriement ou l'expulsion des étrangers devenus indésirables. La litanie des textes adoptés entre les deux guerres est essentiellement formée de décrets, circulaires, notes qui ne sont pas systématiquement publiés. Aux postes-frontières comme pour l'octroi des cartes d'étranger ou le prononcé des expulsions, les agents ont une latitude immense et les pratiques varient d'un département, d'une région à l'autre suivant les configurations locales (ville/campagne, région frontalière, agricole, industrielle, minière). De très nombreux étrangers, parce qu'ils sont indispensables à l'industrie et à l'agriculture, voient leur carte renouvelée, une grande partie des décisions d'expulsion restent inexécutées²¹ et les frontières continuent à être franchies légalement et illégalement. Il n'en reste pas moins qu'au cours des années 1930, les outils imaginés par l'État pendant la guerre pour importer, gérer, expulser la main-d'œuvre étrangère ont largement proliféré. Tant que le marché du travail réclamait des bras, la machinerie à contrôler les étrangers a globalement tourné à vide, mais, avec la montée du chômage, elle a pu déployer certains de ses effets.

Le gouvernement de Vichy ne modifie pas la réglementation sur l'entrée et le séjour des étrangers telle qu'elle résulte des ordonnances de 1938 qui l'avaient passablement durcie. Pendant la Seconde Guerre, le sort des étrangers est souvent difficile lorsqu'il n'est pas tragique. Une partie des réfugiés espagnols sont livrés à Franco tandis que la loi du 4 octobre 1940 « sur les ressortissants étrangers de race juive » autorise leur internement « dans des camps spéciaux par décision du préfet du départe-

II. Barrières juridiques, frontières assassines

ment de leur résidence ». On sait le sort qui leur est réservé après leur déportation en Allemagne. La participation active du gouvernement, d'une partie de l'administration et de la police françaises à l'entreprise de déportation des juifs, l'organisation par ces fonctionnaires des camps d'internement, des camps de travail et des assignations à résidence des étrangers leur ont permis d'éprouver et sans doute d'améliorer leurs techniques de gestion des populations. Mais, concernant le processus de la fermeture des frontières qui nous intéresse ici, la période de la Seconde Guerre n'est pas déterminante.

Au lendemain de la guerre, le Gouvernement provisoire se presse de légiférer par ordonnance pour éviter de voir la condition des étrangers débattue par l'Assemblée nationale à venir²². La haute administration élabore ainsi à huis clos l'ordonnance du 2 novembre 1945, premier texte à réunir de manière structurée les principales règles applicables à l'entrée et au séjour des étrangers. Sur de nombreux points, l'ordonnance demeure générale ou vague, sur d'autres, elle renvoie à des règlements ultérieurs, deux manières pour l'administration de conserver une emprise totale sur le sort des personnes étrangères. Concernant en particulier l'entrée sur le territoire, l'ordonnance prévoit : « Tout étranger doit pour entrer en France être muni des documents et visa exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur. » D'après un arrêté interministériel, l'étranger doit, pour entrer en France, présenter un passeport et un visa, mais rapidement s'instaurent différents régimes – légaux et illégaux – de libre circulation des étrangers qui valent loi au moins jusqu'au milieu des années 1970.

Sans doute parce qu'ils envisagent la taille de la population à la fois comme un signe et un gage de leur puissance, les dirigeants de l'après-guerre veulent

Carte blanche

absolument accroître la population française²³. Il faut, à cette fin, encourager les naissances – « appeler à la vie les douze millions de beaux bébés qu'il faut à la France en dix ans²⁴ » – et l'immigration.

À ce titre, la haute administration est plus que jamais déterminée à contrôler l'immigration de travail. Si le ministère du Travail refuse de suivre complètement les experts démographes qui rêvent de quotas d'importation suivant la nationalité des travailleurs²⁵ – avec dans l'idée de limiter le nombre de « Nord-Africains inassimilables » –, il négocie des conventions plus ou moins avantageuses avec les pays d'émigration et, en particulier, avec l'Italie – l'Italien incarnant alors l'étranger désirable²⁶, c'est-à-dire celui qui se rapproche le plus du Français. Mais, une nouvelle fois, l'importation de travailleurs orchestrée par l'État fonctionne mal, les contingents fixés par les accords sont rarement atteints et, comme durant l'entre-deux-guerres, les étrangers qui veulent venir travailler en France arrivent en dehors des canaux officiels gérés par l'Office nationale d'immigration²⁷. Cela est d'autant plus facile pour eux qu'à cette période, la France conclut parallèlement une longue série d'accords bilatéraux qui dispensent les ressortissants des États signataires de l'obligation de visa court séjour ; les étrangers des pays concernés peuvent ainsi entrer légalement en France munis d'un simple passeport²⁸ et se mettre ensuite à la recherche d'un emploi.

De leur côté, les « Français musulmans d'Algérie », qui obtiennent en 1944 un alignement relatif de leurs droits sur ceux des colons, circulent librement entre l'Algérie et la métropole où ils séjournent et travaillent sans autorisation nécessaire. Durant les dix premières années de l'après-guerre, ils sont de loin les plus nombreux à venir en métropole²⁹, ce qui ne laisse pas d'inquiéter la frange inconditionnelle de

II. Barrières juridiques, frontières assassines

la haute administration obsédée par la préservation de ce qu'elle considère être l'« ethnies française ». Dans les années 1950, au fur et à mesure que la machine économique se relance, et avec elle les besoins en main-d'œuvre dans les secteurs les plus pénibles, les services de l'État réduisent encore les contraintes pesant sur l'immigration européenne. Dans les faits, les travailleurs italiens, espagnols, portugais traversent les frontières munis d'un « visa touristique », d'un simple passeport, voire clandestinement et, une fois en poste, obtiennent sans difficulté une carte de séjour et une autorisation de travail. Lorsqu'au début des années 1960, le marché du travail exige davantage de travailleurs, l'immigration augmente encore, en particulier en provenance d'Afrique, et les pratiques demeurent inchangées : l'entrée sur le territoire français se fait sans difficulté – les conditions sont réduites et les frontières restent poreuses – et l'étranger, une fois attelé à la tâche, finit toujours par obtenir a posteriori sa régularisation³⁰. À cette époque, le degré de désirabilité de l'étranger se mesure pour lui au temps nécessaire pour obtenir sa carte de séjour et de travailleur auprès des agents préfectoraux³¹.

Contre les Algériens : l'ère de la maîtrise des flux

C'est contre les Algériens, au moment de l'indépendance, qu'apparaît la première vraie tentative depuis l'après-guerre de juguler l'immigration au stade de la frontière. Les accords d'Évian ne reviennent pas sur le droit des Algériens à circuler librement entre l'Algérie et la France – contrepartie parmi d'autres à la sauvegarde des droits des colons en Algérie – mais très rapidement les autorités françaises veulent endiguer l'immigration algérienne décrite comme « trop importante » par certains hauts fonctionnaires³². En