

Dépasser les frontières ?

Brigitte Fichet, Université de Strasbourg.

La mondialisation, acclamée ou déplorée, rêvée ou critiquée, ne permet pas le dépassement des frontières mais donne l'opportunité d'observer leur diffraction à travers les changements de leurs formes et les transformations des pratiques de leurs garde-frontières. Nous allons essayer d'en décrypter quelques-uns en les abordant par trois prismes qui nous semblent complémentaires. Le premier fait apparaître le côté intermittent des frontières linéaires. Les accords de Schengen qui avaient introduit quelques turbulences dans la vision des frontières européennes sont mis à mal par les récentes réactions politiques aux mouvements internationaux d'exode ; plus encore, des initiatives politiques exportent les frontières européennes bien au-delà de leur tracé géographique. Dans un deuxième temps, l'attention sera portée sur les populations qui traversent ces frontières : réfugiés ou migrants ? La distinction n'est pas nouvelle mais trouve un regain d'actualité : elle est en effet à nouveau instrumentalisée comme critère de tri entre les premiers qui peuvent en principe « dépasser la frontière » sans avoir de papiers et les seconds qui n'en ont pas le droit. Enfin, l'observation du renforcement des obstacles au passage des frontières montre que ceux-ci vont réactiver d'anciens rôles sociaux : d'une part, celle de forces de police ou de l'armée que la loyauté à l'égard du gouvernement conduit à des actions contestées voire condamnées en justice ; d'autre part, l'activité lucrative des passeurs comme celle, solidaire, de citoyens soucieux de préserver les droits humains mais victimes d'un délit de solidarité qui de fait n'a jamais été supprimé.

Ces transformations seront abordées à travers les sources juridiques, l'évolution des textes qui tentent d'encadrer la réalité mouvante des migrations, à travers les prises de position publiques de différents acteurs impliqués, associations, avocats, juges, procureurs et préfets dont la presse a pu rendre compte.

1. Que sont les frontières européennes devenues ?

L'image de la frontière linéaire gardée par les postes de douane a été prépondérante au courant du XXe siècle. Ce n'était pas toujours le cas au XIXe siècle jusqu'à la première guerre mondiale. Stefan Zweig nous rappelle cette réalité comme il souligne l'amnésie dont elle a fait l'objet : « Avant 1914, la terre avait appartenu à tous les hommes. Chacun allait où il voulait et y demeurait aussi longtemps qu'il lui plaisait. Il n'y avait point de permissions, point d'autorisations et je m'amuse toujours de l'étonnement des jeunes, quand je leur raconte qu'avant 1914 je voyageais en Inde et en Amérique sans posséder de passeport, sans même en avoir jamais vu un ». (Zweig 1993). La nostalgie de cette époque fait sans doute oublier à l'auteur que cette situation n'était pas totalement généralisable à toutes les populations, que certains points de contrôle aux frontières existaient déjà comme le célèbre Ellis Island (Perec 1994). Cependant, il est vrai que les modes de contrôle des populations mobiles se concentraient relativement moins sur le franchissement des frontières nationales que sur le territoire : billets de congé des domestiques et ouvriers avant le livret ouvrier, sauf-conduits, certificats de passage des pèlerins ou passeport cantonal instauré en France au début du XIXe siècle et établi par les mairies. Les mesures de surveillance visant les étrangers en France ont touché d'abord le séjour et non l'entrée : la déclaration de résidence à la mairie est rendue obligatoire en octobre 1888, le permis de séjour et le sauf-conduit pour leur déplacement en 1914, la carte d'identité en 1917 seulement, « en principe » établie à la frontière (Tribut 1978, Bernard 1978, Noiriel 2007), dans les faits souvent délivrée dans la mairie de résidence.

Les frontières linéaires affichent la souveraineté des Etats ou symbolisent celles de l'idéologie comme ce fut le cas du mur de Berlin. Elles perdurent dans le monde, de la frontière du Mexique au mur enfermant les Palestiniens. En Europe, les accords de Schengen n'ont pas supprimé les frontières mais bousculé les modes de surveillance de la circulation des personnes.

A Surveillance interne

Les postes de douane marquant la frontière interne se sont maintenus en Europe jusque dans les années quatre-vingt-dix. L'Accord de Schengen (14 juin 1985) prévoyait déjà un allègement des contrôles aux frontières. Ensuite, la Convention d'application de l'accord de Schengen (19 juin 1990), dans un même article 2, supprime le contrôle aux frontières internes, mais prévoit « durant une période limitée » leur rétablissement « lorsque l'ordre public ou la sécurité nationale l'exigent » ; en outre, il souligne que cette suppression ne porte pas atteinte « à l'exercice des compétences de police par les autorités compétentes en vertu de la législation de chaque Partie contractante sur l'ensemble de son territoire ». La logique sécuritaire, déjà, a été alimentée par les attentats qui ont frappé la capitale française le 17 septembre 1986 (Jobard 1999). Les polices trouvent là une opportunité de donner de l'extension à leurs pratiques de poursuites dans d'autres pays en Europe, bridées par les frontièresⁱ. La suite de la Convention s'attache à établir une politique de visa commun, à développer la coopération judiciaire et policière avec notamment la création du Système d'Information Schengen localisé dans l'agglomération de Strasbourg, à limiter le traitement de la demande d'asile par une seule Partie contractante, reprenant la Convention de Dublin signée quatre jours avant, et à imposer « des sanctions appropriées à l'encontre de quiconque aide ou tente d'aider, à des fins lucratives, un étranger à pénétrer ou à séjourner sur le territoire d'une Partie contractante » (article 29).

Entrée en application le 26 mars 1995 pour les cinq pays fondateurs, la Convention est étendue ensuite à d'autres pays, membres ou non de l'Union Européenne, et rendue obligatoire pour les pays entrant ultérieurement dans l'Union. Cette entrée en application a nécessité la modification des droits nationaux pour tendre vers une homogénéisation interne de ces fonctions régaliennes. Elle constitue une illustration éloquent de ce que Michel Foucher souligne : « Une frontière n'est pas un tracé abstrait mais une institution... ». Comme au XIXe siècle, la surveillance des populations est explicitement plus territorialisée que strictement frontalière dans l'espace Schengen. La surveillance interne a été renforcée dans le droit français dès la loi dite Pasqua de 1993ⁱⁱ élargissant le cadre législatif des contrôles d'identité pour le mettre en conformité avec la Convention Schengen. Cette loi avait déjà soulevé un débat sur la question du contrôle au faciès, toujours d'actualité. Elle l'a encore soulevé lors du vote de la loi antiterroriste 2017 mettant fin à l'état d'urgence...

La possibilité de rétablir le contrôle aux frontières internesⁱⁱⁱ a été utilisée plusieurs fois, ponctuellement, lors de grands rassemblements tels que des sommets du G7 ou du G8 1^{iv}, le sommet de l'OTAN à Strasbourg les 3 et 4 avril 2009, entre autres. Pour la Cop21 qui se tenait à Paris, il était prévu le rétablissement de ce contrôle pendant un mois, du 13 novembre au 13 décembre 2015^v.

Les attentats du 13 novembre à Paris et les suivants ont conduit le gouvernement à reconduire ce contrôle à toutes ses frontières sans discontinuer. Il se fait pour un mois renouvelable selon le code Schengen de 2006 ; celui de 2016 autorise « une durée totale [qui] ne peut excéder six mois »^{vi} ou deux ans (quatre périodes de six mois) selon l'article 29 : « du fait de manquements graves persistants liés au contrôle aux frontières extérieures ». Une dernière prolongation a été décidée par le gouvernement français le 3 octobre 2017 jusqu'au 3 avril 2018, en raison d'un risque élevé d'attentat terroriste, bien au-delà donc du maximum de deux ans prévu par le code^{vii} ; elle a été dénoncée par l'ANAFE, le Gisti^{viii} et la Cimade comme outrepassant les délais prescrits mais validée

par le Conseil d'Etat^x. La crainte s'exprime de voir un terroriste s'infiltrer parmi les migrants mais non parmi les millions^x de touristes étrangers qui viennent chaque année en France. La représentation d'un danger venant de l'extérieur, de gens sans ressources reste profondément ancrée.

Ce que l'on a appelé la crise migratoire en Europe en 2015 a conduit bien d'autres pays européens à prendre de semblables décisions de rétablissement des contrôles aux frontières pour des durées plus ou moins longues. Entre autres exemples, l'Allemagne après l'accueil d'un nombre considérable de migrants rétablit un contrôle à sa frontière autrichienne en septembre 2015, la République tchèque en fait autant, la Belgique à sa frontière française pour se protéger de migrants délogés de Calais en 2016, le Danemark la même année... D'autres ont construit de véritables barrières comme la Hongrie sur ses frontières avec la Serbie et la Croatie. La Commission européenne s'alarme de la mise en danger du système Schengen. Elle annonce en octobre 2017^{xi} le maintien des règles en vigueur avant une prochaine révision.

De plus, on constate que la frontière « s'épaissit » en quelque sorte. Ce n'est pas seulement sur la ligne de frontière que s'effectue le contrôle mais sur « des points de passage autorisés » à l'intérieur du pays. Il y en a une douzaine dans le département des Alpes Maritimes, dont celui de la gare de Menton-Garavan à un kilomètre de la frontière italienne ou celui de la gare de Breil. Une personne contrôlée sur un de ces points est considérée comme n'étant jamais entrée en France ; elle est renvoyée en Italie, la plupart du temps sans formalité, sans qu'elle ait pu exercer le moindre de ses droits légaux ni demander l'asile. En outre, éviter un point de passage autorisé expose à des poursuites pénales. La frontière se dissémine aussi à l'intérieur du pays, autour des zones d'attente, légalisées en 1992, qui sont considérées comme espace extraterritorial.

Si les postes de douanes des frontières internes à l'espace Schengen sont devenus intermittents, la surveillance des populations s'est largement diffusée à l'intérieur des territoires nationaux, et le contrôle des frontières externes s'est largement renforcé mais aussi exporté dans les pays limitrophes à cet espace.

B Surveillance externe

Les frontières extérieures de l'Europe ne se révèlent guère plus linéaires que les autres. Leur surveillance est assurée par les pays limitrophes de l'espace Schengen et par une agence européenne, dite Frontex^{xii}, créée le 26 octobre 2004. Elle a été remplacée, le 6 octobre 2016, par l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes et dotée de moyens supplémentaires. Sa mission consiste à assister les pays membres qui se trouvent en bordure extérieure de l'espace Schengen. Elle est compétente dans de nombreux domaines : recherche en matière de surveillance des frontières, formation des personnels, « analyse des risques qui pèsent sur la sécurité aux frontières de l'UE » - définis comme l'immigration clandestine, les activités criminelles, la traite des êtres humains - déploiement de personnels et matériels pour des opérations particulières, interventions rapides à la demande d'un Etat membre (opérations RABIT), élaboration de « bonnes pratiques pour organiser le retour des migrants ». L'agence a la faculté de passer des accords avec les pays tiers, ce que font également l'Union Européenne et les Etats membres. L'agence ne se fait pas faute d'intervenir aussi dans les pays d'origine des migrants ou les pays de transit ; elle intervenait dans la surveillance des frontières sud de la Lybie avant 2011 et persévère depuis, passant encore cette année un accord avec la Moldavie, entretenant des pourparlers avec le Sénégal...

Des accords sont passés entre l'Union Européenne et maints pays d'Afrique ainsi que des accords bilatéraux avec ces mêmes pays. Les migrations africaines traditionnelles se sont longtemps jouées

des frontières héritées de la colonisation notamment dans le Sahel. La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), créée en 1975, devait promouvoir une coopération économique appuyée sur les migrations existantes entre les pays membres, celles des nomades, des femmes pour le commerce, des personnes occupant des emplois temporaires ou saisonniers dans des pays voisins ; elle favorise pour cela la liberté de circulation mais sa politique est mise à mal par l'Union européenne. Celle-ci négocie avec ces pays d'abord des accords de réadmission de leurs exilés sans papiers (Accord de Cotonou, le 23 juin 2000) puis des accords de coopération impliquant le contrôle des pays de départ ou de transit sur les émigrants susceptibles de gagner l'Europe. Ainsi, après l'émigration en pirogues de pêche vers les Iles Canaries en 2005, la Mauritanie^{xiii} signe en 2006 un accord de « coopération » où elle s'engage à lutter contre l'émigration clandestine vers l'UE. Elle obtient des moyens logistiques (bateaux, avions, appui technique, formation...) pour ouvrir un centre de rétention et refouler les personnes vers le Mali ou le Sénégal. Ces personnes ne sont pas seulement celles qui auraient été interceptées en mer ou expulsées d'Espagne mais aussi celles qui ont été arrêtées chez elles ou sur leur lieu de travail pour « tentative d'un voyage clandestin vers l'Europe » (La Cimade, 2010).

En France en 2007, est créé un Ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co développement^{xiv}, dont la mission prévoit explicitement de conditionner l'aide au développement à la bonne volonté du pays de contrôler son émigration vers l'Europe ou, pour les pays dits de transit, contenir les départs des migrants, et d'accepter le retour de ses ressortissants en situation irrégulière. « Il est chargé de la politique de co-développement et, en liaison avec le ministre des affaires étrangères et européennes et le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, participe à la définition et à la mise en œuvre des autres politiques de coopération et d'aide au développement qui concourent au contrôle des migrations^{xv}. » Ce ministère disparaît en 2010 mais la politique n'en est pas modifiée. Le Comité Interministériel de la Coopération Internationale et du développement (CICID) est créé en 1998 et toujours actif. Dans un relevé de conclusions de sa réunion du 8 février 2018^{xvi}, il annonce pour l'aide publique au développement des objectifs liés au développement durable et aux accords de Paris mais fait une large part à la question de l'immigration irrégulière. Il s'agit de favoriser l'emploi pour réduire les incitations au départ, sécuriser les frontières, établir des documents d'identité sécurisés, soutenir les efforts de lutte contre l'immigration irrégulière, mettre en œuvre des dispositifs de retour et de réadmission... Il s'agit aussi de faciliter la mobilité temporaire d'étudiants et de jeunes professionnels. Ces programmes sont financés, notamment par l'Agence Française de Développement (AFD), au titre de l'aide au développement. Les pays prioritaires sont tous africains, à part Haïti.

L'externalisation des frontières affecte aussi la politique de l'asile : les demandeurs ne seraient plus tenus de se trouver sur le sol national pour déposer leur demande, ce qui remet en cause la définition du réfugié telle qu'elle a été établie par la Convention de Genève^{xvii}. En juin 2003, les Britanniques font à l'Europe une proposition d'externalisation du traitement de l'asile ; l'Albanie ou l'Ukraine sont envisagées ou des pays prêts d'adhérer à l'Union comme la Roumanie ou la Bulgarie. La proposition n'aboutit pas mais sera reprise par l'Allemagne et l'Italie l'année suivante : la Libye ou la Tunisie sont alors considérées comme susceptibles d'abriter des « portails d'immigration » où une institution européenne viendrait distinguer les demandeurs d'asile des migrants^{xviii}. Elle sera repoussée par D. de Villepin^{xix} mais continuera de faire son chemin.

Plus récemment, après ce que l'on a appelé « la crise des migrants » de 2015, l'Union Européenne passe avec la Turquie et la Libye des accords chargeant ces pays de « contenir » l'immigration vers l'Europe. L'accord de l'Union Européenne avec la Turquie, le 18 mars 2016, vient concrétiser cette tendance à l'externalisation. Il prévoit que les migrants arrivés en Grèce après le 20 mars soient

renvoyés en Turquie, y compris les demandeurs d'asile dont la demande serait déclarée irrecevable ; pour tout Syrien renvoyé, un autre Syrien sera accueilli directement en Europe dans la limite de 72 000 personnes. L'Union Européenne « confie » à la Libye la tâche de retenir les migrants qui veulent se rendre en Europe : elle finance les garde-côtes libyens, leur procure des matériels, les forme afin qu'ils puissent surveiller leurs côtes et ramener chez eux les personnes interceptées, bien au-delà de leurs eaux territoriales. Cette politique a fait l'objet d'une plainte déposée en juin 2019 auprès de la Cour Pénale Internationale pour crimes contre l'humanité^{xx}.

A travers les différentes formes de contrôle qui s'institutionnalisent progressivement, les frontières semblent perdre peu à peu leur ancrage géographique. Cependant, elles ne sont pas porteuses des mêmes significations selon les individus.

2 Réfugiés ou migrants ?

Les populations ne sont pas égales devant les conditions de franchissement des frontières. Les étrangers qui veulent venir faire du tourisme ou s'installer en Europe ont, pour la plupart des pays d'origine (sauf pour l'Europe, les Etats-Unis, le Canada, certains pays candidats à entrer dans l'UE...), des formalités importantes à accomplir : passeport, visa, certificat d'hébergement, assurance, billet de retour, ressources monétaires... Le demandeur d'asile n'est pas soumis à ces conditions qui seraient prohibitives à sa sortie du pays comme à l'entrée dans un autre pays. La Convention de Genève le définit comme se trouvant nécessairement hors de son pays^{xxi}. Il peut tenter d'aller se réfugier dans une ambassade étrangère puisqu'elle bénéficie de l'exterritorialité ; cela a été le cas de centaines de personnes à l'ambassade de France au Chili en 1973, le cas plus tragique de celle de Phnom-Penh au Cambodge en 1975.

Il est indubitable que le réfugié est un immigrant ou un immigré au sens géographique ou démographique du terme mais, institutionnellement, il ne passe pas par les mêmes voies que les travailleurs immigrés ou leurs familles. Quand l'immigration étrangère a été « suspendue » en 1974, le domaine de l'asile n'a pas été modifié légalement mais a pâti directement de ce coup d'arrêt. Les demandes d'asile ont vivement augmenté, ce qui a alimenté la rumeur que ces personnes détournent la procédure de l'asile pour venir vivre en France. L'OFPRA n'a pas été étranger à cette rumeur si l'on en croit certain^{xxii} de ses rapports d'activité. Cependant, les statistiques de l'OFPRA montrent en fait que cette augmentation est majoritairement due aux réfugiés d'Asie du Sud-Est après la prise de Saïgon et celle de Phnom-Penh en 1975 et à l'arrivée retardée des Chiliens après la chute de Pinochet (Legoux 1995). Mais la rumeur était lancée, non seulement elle ne s'est pas estompée mais elle a été entretenue. C'est la période où a commencé à se développer à l'endroit des réfugiés un vocabulaire péjoratif qui non seulement leur déniait la qualité de réfugié - qualité alors au sens propre - mais en faisait, pire que de « simples immigrés », des fraudeurs ; ils devenaient de « faux réfugiés », des « réfugiés économiques ». Ce qui est devenu une « fraude », un « détournement de procédure » ne l'était pas avant 1974. Un rapport de l'OFPRA de 1971 résume sa politique de l'époque, à propos des émigrants venant des pays de l'Europe de l'Est : « Les raisons qu'ils donnent à leur arrivée sont essentiellement économiques, tout au plus le désir d'échapper à un service militaire » ; cependant l'OFPRA « reconnaît la qualité de réfugié afin d'éviter à ces émigrants de se trouver dans une situation inconfortable^{xxiii} ».

Plus tard, au cours des années quatre-vingt, le taux de reconnaissance des réfugiés s'est inversé, passant de 90% à 15 %. La probabilité d'une reconnaissance étant si faible, une nouvelle distinction s'est institutionnalisée : les candidats à l'asile n'étaient plus nommés réfugiés, comme le formule la définition donnée dans la Convention de Genève, mais demandeurs d'asile. La chute du régime

soviétique vient encore accélérer l'effacement de la représentation du « réfugié politique » luttant pour la liberté et les droits de l'homme. Ce retournement de situation vient conforter l'ère de la suspicion qui se poursuit et se généralise, devenant une sorte de lieu commun. Elle est confortée par les autorités ; ainsi Manuel Valls dans son appel à une large consultation sur la réforme de l'asile qui aboutira à la loi de juillet 2015 : « A cela s'ajoute que près de 80 % des demandeurs sont déboutés de leur demande, dont une large part relève en réalité de motivations économiques et non de nécessité de protection. [...] C'est précisément ainsi que le droit d'asile est dévoyé et détourné^{xxiv} ». L'argument est repris dans l'exposé des motifs de la loi de juillet 2015 sur la réforme du droit d'asile : un recours présumé abusif à la procédure d'asile contribuerait à l'allongement des délais de traitement et, en conséquence, à « une période de droits juridiques et matériels qui incite au dépôt de demandes abusives^{xxv} ».

La disqualification progressive du réfugié accompagne la fusion de certaines des institutions administrant la migration et l'asile tant au niveau européen que national. La loi de 1951 sur l'asile et les ordonnance de 1945 sur l'immigration sont fondues dans le Code d'Entrée et de Séjour des Etrangers et des Demandeurs d'Asile (CESEDA) en 2005. L'asile autrefois géré par le ministère des Affaires Etrangères est passé, avec l'immigration, au Ministère l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Co développement puis, à sa suppression, au Ministère de l'Intérieur. L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration est maintenant responsable de l'évaluation de la vulnérabilité des demandeurs d'asile de leur d'hébergement, de leurs allocations. En Europe, le même mouvement s'est opéré. La spécificité institutionnelle de l'asile s'estompe.

La distinction est cependant fondamentale pour le demandeur d'asile qui arrive en France : une fois sur le territoire français - ce qui ne lui est pas facile - il faut que sa demande soit entendue pour qu'il puisse être admis à entamer la procédure. Elle est fondamentale aussi pour la préservation d'un droit d'asile effectif dans un pays. Or ce n'est pas le cas si le nouvel arrivant est labellisé « migrant », donc irrégulier, sans papier. La frontière lui est fermée. Comme le rappelle Etienne Balibar (1997), l'Etat opère « une réduction de complexité » violente qui va peser sur les « migrants » mais aussi beaucoup d'acteurs sociaux.

3 Acteurs institutionnels et sociaux

Les frontières françaises avec l'Italie sont fermées depuis près de trois ans, période excédant les délais prévus par la Convention de Schengen ; le droit ici connaît une certaine élasticité. Les exilés qui cherchent à entrer en France n'ont pas seulement à franchir une frontière linéaire mais sont poursuivis sur le territoire, dans tous les moyens de transports ; dans les trains jusqu'à Nice, Cannes, et au-delà ; dans les bus ou les voitures particulières arrêtées au péage autoroutier de La Turbie, sur les sentiers de montagne ; au-delà de la vallée de la Roya maintenant trop surveillée par les autorités françaises, c'est au col de Fenestre et au col de l'Echelle à partir de Bardonecchia qu'ils tentent de passer, au péril de leur vie. Nous avons pu personnellement observer en gare de Eze, dans la première semaine de janvier 2018, le retard d'un train TER pour « opération de police » ; renseignements pris auprès du contrôleur, il s'agissait bien d'un contrôle de migrants : selon lui, « Cela arrive tous les jours ». Quelques jours après, de retour de Vintimille, le train s'arrête en gare de Menton-Garavan et des CRS sont échelonnés sur le quai, rentrent dans le train et le parcourent systématiquement, observant les personnes au faciès et faisant sortir toute personne sans papier, un jeune Noir le jour de l'observation ; le train peut repartir. Quelques gares plus loin, ce sont les gendarmes qui montent dans le train et l'inspecte de même façon, demandant son passeport à un travailleur noir installé près de nous alors qu'il avait des papiers en règle.

Des observations plus systématiques que la nôtre ont été menées par des associations concernées par le respect des droits humains. Amnesty International a organisé une telle mission d'observation dans les Alpes Maritimes du 19 au 26 janvier 2017^{xxvi}. Les contrôles systématiques, au faciès, aboutissent dans la très grande majorité des cas à un renvoi en Italie sans que la demande d'asile ne soit entendue, le plus souvent sans que la procédure de refus d'entrée ne soit respectée : pas de jour franc accordé à la personne, pas d'information sur ses droits, dans une langue qui soit comprise par elle, pas de recours possible, pas même de refus d'entrée notifié par écrit...Même les enfants mineurs sont renvoyés en Italie, sans égard pour la protection particulière qui leur est due (un jour franc automatique, la désignation d'un représentant légal...). Un an après, la Coordination des acteurs locaux à la frontière franco-italienne pour les migrants (Caffim), réunissant Amnesty International France, la Cimade, Médecins du monde, Médecins sans frontières, le Secours catholique, a mené une observation en gare de Menton-Garavan pendant le week-end des 17 et 18 février 2018 ; les conclusions rejoignent les constats effectués l'année précédente. La préfecture peut annoncer, pour 2017, un bilan quantitatif de 50.000 interpellations d'étrangers en situation irrégulière dans les Alpes-Maritimes et un taux de reconduite en Italie de l'ordre de 98%, au prix de quelles entorses au droit ? Le Tribunal administratif peut condamner la Préfecture des Alpes Maritimes mais le droit ne s'applique pas.

Face à la fermeture de la frontière, face au déni de droit, des migrants attendent à Vintimille, campant le long de la Roya, sous ou même dans les ponts, là où ils peuvent, après que leurs camps ont été évacués par la police italienne ; des passeurs proposent leurs services, des personnes solidaires essaient de les aider.

Les passeurs pris dans un contrôle de police sont le plus souvent condamnés à de la prison ferme, un an ou dix-huit mois, peine parfois aménagée ; c'est une fermeté affichée et assumée car pour la procureure adjointe, « il faut casser cette chaîne ^{xxvii} ». Un policier aussi a été condamné à de la prison ferme pour avoir transporté, contre paiement, pendant plus de deux mois des migrants de Vintimille à Marseille^{xxviii}.

Plus connues sont certaines des personnes solidaires des migrants et poursuivies pour l'aide qu'elles ont apportée. Cédric Herrou, agriculteur installé dans la vallée de la Roya, a conduit par solidarité nombre de migrants de l'Italie vers la France, traversant la frontière proche de chez lui. Arrêté à plusieurs reprises depuis 2016, placé en garde à vue, il échappe d'abord à une accusation d'aide à l'immigration illégale puis en 2017, il est condamné à une amende ; le parquet fera appel et la condamnation sera plus lourde, prison avec sursis. Le tribunal n'a pas retenu les motifs humanitaires qui autorisent légalement à aider lorsqu'il s'agit de « préserver la dignité ou l'intégrité physique » de l'étranger ; il n'a pas retenu non plus le caractère bénévole de son action, sans « aucune contrepartie directe ou indirecte^{xxix} ». Selon l'avocat général, « lorsque l'aide s'inscrit dans une contestation globale de la loi, elle n'entre pas dans les exemptions prévues mais sert une cause militante qui ne répond pas à une situation de détresse. Cette contestation constitue une contrepartie » à l'aide apportée^{xxx}. Il semble que ce soit une motivation inédite dans l'histoire de la justice, la contrepartie ayant habituellement été comprise comme financière ou matérielle et non comme idéologique.

Pierre-Alain Manonni est lui aussi arrêté pour avoir transporté des jeunes Erythréennes, du local SNCF squatté par Cédric Herrou pour loger les exilés, à Nice ou à Marseille pour qu'elles puissent se faire soigner. La configuration de la vallée est maintenant connue : pour descendre de la haute vallée de la Roya, en France, il faut rentrer en Italie sur Vintimille et revenir en France par la côte ; il se fait arrêter au péage de La Turbie et mettre en garde à vue. Le procureur demande de la prison avec sursis ; selon lui : « On peut porter secours, c'est un devoir, mais pas aider au séjour et à la circulation [...] Ces actions ne s'inscrivent pas dans un secours. Elles consistent à nier qu'une frontière

existe et qu'un pays puisse faire voter des lois^{xxxii} ». Pierre-Alain Mannoni sera finalement relaxé. Le CESEDA définit que l'aide sans contrepartie concerne des « prestations de restauration, d'hébergement ou de soins médicaux destinées à assurer des conditions de vie dignes et décentes à l'étranger, ou bien toute autre aide visant à préserver la dignité ou l'intégrité physique de celui-ci » ; emmener des personnes à l'hôpital pour s'y faire soigner relève pour le procureur de la circulation... Il conforte une politique de contrôle des frontières dont la légalité est controversée. En appel du parquet, P. A. Mannoni est condamné à deux mois de prison avec sursis. Plus récemment, à l'entrée de Briançon, un maraudeur se fait arrêter alors qu'il transportait à l'hôpital une jeune femme sur le point d'accoucher ; il a fallu plus d'une heure de négociation pour que celle-ci puisse être emmenée par les pompiers alors que le maraudeur était emmené au poste de police^{xxxiii}.

Ces histoires sont celles qui ont été les plus médiatisées ; d'autres personnes bénévoles sont aussi mises en garde à vue, poursuivies en justice pour des faits analogues. Contrairement à ce qui est souvent écrit dans la presse, le délit de solidarité n'a pas été supprimé : censée l'avoir fait, la loi de 2012 lui a donné une formulation censée être moins sévère^{xxxiv} dont on voit les usages qui peuvent en être faits. Le Gisti^{xxxv} tient un relevé détaillé des poursuites menées contre des personnes qui se montrent, d'une manière ou d'une autre, solidaires d'étrangers en « situation administrative incomplète » selon l'euphémisme récent.

Les procès faits aux bénévoles des Alpes Maritimes ont eu une incidence législative. Ce délit a été redéfini par la loi du 10 septembre 2018 ; elle élargit le champ des exemptions à l'aide à la circulation quand celle-ci est nécessaire au soutien à apporter ; cependant, elle introduit un nouveau critère de motivation : l'aide doit être « apportée dans un but exclusivement humanitaire ». Cette rédaction est due au ministre de l'Intérieur de l'époque qui annonce sa contribution personnelle lors de la discussion de cet amendement^{xxxvi} ; les militants lui apparaissent plus dangereux que les passeurs.

Sous ces différents aspects, on constate combien les frontières géographiques comme celles du droit peuvent être floues et instrumentalisées dans le contexte de la politique actuelle, sous couvert de sécurité. Il n'est pas étonnant de voir la France comme l'Europe travailler à établir ce que l'on appelle des « frontières intelligentes » qui faciliteraient le passage des privilégiés et retiendraient les indésirables, laisseraient entrer les Européens et les touristes, rejetteraient les migrants, y compris les demandeurs d'asile : une frontière présentée comme trouvant sa justification dans la lutte contre l'immigration illégale fait peu de cas de ces demandeurs^{xxxvii} ; la Convention de Genève pour les Réfugiés, le principe de non refoulement font peu de poids devant une lecture très restrictive des textes et des situations. Les frontières s'abstraient de leur substrat géographique, comme le voyage en avion peut l'illustrer en rendant insensible le passage physique de la frontière ; elles manifesteraient plus visiblement leur caractère institutionnel et politique derrière un avatar électronique.

Strasbourg, sans date

Bibliographie

Balibar E. (1997), « Qu'est-ce qu'une frontière ? », *La crainte des masses. Politique et philosophie avant et après Marx*, Paris, Galilée.

Beaudu G., Jileva E., Guiraudon V., Saas C. (2003), « La mise à l'écart des étrangers. Les effets du visa Schengen », *Cultures et Conflits. Sociologie Politique de l'International* n° 50, L'Harmattan.

Bernard J. C. (1978), « L'évolution de la réglementation applicable aux travailleurs immigrés de 1888 à 1938 », *Migrations/Études*, n° 15, Ministère du Travail et de la Participation, juillet 1978.

Bouteillet-Paquet D. (2001), *L'Europe et le droit d'asile. La politique d'asile européenne et ses conséquences sur les pays d'Europe centrale*, Paris, L'Harmattan (Logiques juridiques).

Caloz-Tschopp M.C. (2004), *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, Paris, La Dispute.

Cette France-là, 01 07 2008 / 30 06 2009, volume 2, (2010), Paris, Association Cette France-là.

La Cimade (2010), *Prisonniers du désert. Enquête sur les conséquences des politiques migratoires européennes à la frontière Mali-Mauritanie*, Rapport d'observation.

Debray R. (2010), *Eloge des frontières*, Paris, Gallimard.

Fassin D. (2010), *Les nouvelles frontières de la société française*, Paris, La Découverte (Bibliothèque de l'Iris).

Fluhr S. (2011), *Mon pays n'est pas sûr*, Strasbourg, Scribest (Collection « Les contemporains »).

Foucher, M. (2016), *Le retour des frontières*, Paris, Editions du CNRS.

Jobard F. (1999), « Schengen ou le désordre des causes », *Vacarme 08/Liberté de circuler*, 15 mai 1999.

Krafft R. (2017), *Passeur*, Paris, Buchet Chastel (Document).

Legoux L. (1995), *La crise de l'asile politique en France*, Paris, CEPED (Les Etudes du CEPED n° 8).

Le Pors A. (2010), *Juge de l'asile*, Paris, Michel Houdiard Editeur (Essais).

Migreurop (2017), *Atlas des migrants en Europe. Approches critiques des politiques migratoires*, Paris, Armand Colin.

Monjardet, D. (1996), *Ce que fait la police. Sociologie de la force publique*, Paris, La Découverte (Collection textes à l'appui. Série sociologie).

Noiriel G. (1991), *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*, Paris, Calmann-Lévy.

Noiriel G. (2007), *L'identification. Genèse d'un travail d'Etat*, Paris, Belin.

Parrot K. (2019), *L'Etat contre les étrangers*, Paris, Editions La fabrique (Carte blanche).

Perec G. avec Bober R. (1994), *Récits d'Ellis Island. Histoires d'errance et d'espoir*, Paris, Editions P.O.L avec l'Institut National de l'Audiovisuel.

Rodier C. (2016), *Migrants et réfugiés. Réponses aux indécis, aux inquiets et aux réticents*, Paris, La Découverte (Collection Cahiers libres).

Tribut D. (1978), « Le contrôle de l'immigration étrangère en France de 1888 à 1940 » *Migrations/Études*, n° 15, Ministère du Travail et de la Participation, juillet 1978.

Valluy, J. (2009), *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit d'asile*, Paris, Editions du Croquant (Collection TERRA).

Zweig S. (1993), *Le Monde d'hier. Souvenirs d'un Européen*, Paris, Belfond.

Notes

ⁱ Ainsi que le souligne Monjardet, le domaine de la police, et sans doute particulièrement de la police des étrangers, est un des seuls où les normes « remontent » du terrain vers la formalisation en droit.

ⁱⁱ Loi n° 93-992 du 10 août 1993 relative aux contrôles et vérifications d'identité, publiée au *Journal Officiel de la République française* du 11 août 1993.

ⁱⁱⁱ Mentionnée dans la Convention d'application, cette possibilité est organisée précisément par un règlement européen de 2006 (Règlement (CE) N° 562/2006 DU PARLEMENT EUROPEEN ET DU CONSEIL du 15 mars 2006 établissant un code communautaire relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) puis par celui de 2016 (RÈGLEMENT (UE) 2016/399 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen) (texte codifié))

^{iv} Ainsi le sommet du G7 de juin 2014 à Bruxelles, pour six jours.

^v Le Monde, 7 novembre 2015.

^{vi} Article 25 du code frontières Schengen de 2016

^{vii} Je remercie ici Charles Boubel qui m'a rendue attentive à cette prolongation excessive.

^{viii} ANAFE : Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (anafe.org) ; Gisti : Groupe d'information et de soutien des immigré.e.s (gisti.org).

^{ix} <https://blogs.mediapart.fr/paul-cassia/blog/291217/le-conseil-d-etat-decode-schengen>

^x <https://www.lesechos.fr/10/07/2017/lesechos.fr/030439835325-vers-un-nombre-record-de-touristes-etrangers-en-france-en-2017.htm>. Il y a eu 85 millions de touristes étrangers en France en 2015, 83 en 2016 du fait des attentats ; en 2017, 88 à 89 millions étaient attendus. Un quart d'entre eux proviennent de l'extérieur de l'Europe.

^{xi} RECOMMANDATION (UE) 2017/1804 DE LA COMMISSION du 3 octobre 2017 sur la mise en œuvre des dispositions du code frontières Schengen relatives à la réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures de l'espace Schengen.

^{xii} Règlement CE n° 2007/2004. Le nom officiel en est : Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures.

^{xiii} Cf. La Cimade, Rapport d'observation, 2010.

^{xiv} Ce ministère a été créé par un décret du 18 mai 2007. Il a été renommé ensuite ministère de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire puis supprimé le 13 novembre 2010. Ses missions en matière d'immigration et d'asile ont été attribuées au Ministère de l'Intérieur.

^{xv} Selon l'article 1 du décret du 31 mai 2007 définissant les attributions de ce ministère.

^{xvi} [file:///C:/Users/hp/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3.%20CID%20-%20Relevé%20de%20décisions%20\(08.02.2018\).pdf](file:///C:/Users/hp/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3.%20CID%20-%20Relevé%20de%20décisions%20(08.02.2018).pdf)

^{xvii} Convention de Genève, article 1 : <https://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>

^{xviii} <http://www.gisti.org/doc/press2004:migreurop/index.html>

^{xix} Le Monde, 3-4 octobre 2004.

^{xx} https://www.lemonde.fr/international/article/2019/06/03/plainte-contre-l-union-europeenne-devant-la-cpi-pour-le-traitement-des-migrants-en-libye_5470685_3210.html

^{xxi} Convention de Genève : <http://www.unhcr.org/fr/4b14f4a62>

^{xxii} « L'office a subi le contrecoup des mesures de restrictions à l'entrée de travailleurs étrangers et, souvent sur le conseil des services administratifs ou des œuvres s'occupant des immigrants, beaucoup se sont découvert des vocations de réfugiés afin d'obtenir la régularisation de leur situation... Il était donc logique... que le nombre de rejets s'accroisse de façon très sensible... », Rapport d'activité de l'OFPRA de l'année 1976, p. 96, cité in Luc Legoux (1995), p. 116.

^{xxiii} Rapport d'activité de l'OFPRA de l'année 1971, p. 3, cité in Luc Legoux (1995), p. 89.

^{xxiv} Accueil » Archives » Archives ministre de l'intérieur » Archives Manuel Valls - mai 2012 - avril 2014 » Interventions du Ministre » Lancement de la concertation nationale sur la réforme de l'asile Interventions du Ministre, Lancement de la concertation nationale sur la réforme de l'asile, 16 juillet 2013,

Discours de Manuel Valls - le 15 juillet 2013 - Place Beauvau. Seul le prononcé fait foi. Le discours ne semble plus disponible sur le site à l'heure de terminer cet article.

^{xxxv} Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (NOR : INT/X/14/12525/L) publiée au *Journal Officiel de la République Française* n° 0174 du 30 juillet 2015.

^{xxxvi} Des contrôles aux confins du droit. Violation des droits humains à la frontière avec l'Italie, Synthèse de mission d'observation, Amnesty International, février 2017.

^{xxxvii} <https://www.lci.fr/france/un-an-de-prison-pour-un-passeur-de-migrants-entre-vintimille-et-la-france-1527648.html>

^{xxxviii} <http://www.infomigrants.net/fr/post/4023/france-un-policier-passeur-de-migrants-condamne-a-18-mois-de-prison-ferme>.

^{xxxix} CESEDA, article 622-4, 3^e alinéa.

^{xxx} *Le Monde*, le 8 août 2017.

^{xxxxi} <https://www.la-croix.com/France/Pierre-Alain-Mannoni-juge-pour-avoir-covoiture-migrants-2017-01-05-1200815006>

^{xxxii} <https://www.gisti.org/spip.php?article5878>

^{xxxiii} LOI n° 2012-1560 du 31 décembre 2012

^{xxxiv} <https://www.gisti.org/spip.php?article1399>

^{xxxv} « Dans ce débat, il faut distinguer trois cas de figure. En premier lieu, celui des réseaux de passeurs qui font commerce d'êtres humains : ces organisations criminelles opèrent quelquefois à l'échelle d'un continent, drainant les migrants et se passant le relais aux frontières. En deuxième lieu, on trouve des personnes qui portent occasionnellement secours aux migrants et qu'il ne faut pas pénaliser. Ce cas de figure est déjà prévu à l'article L. 622-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, nous devons donc analyser finement les modifications que vous souhaitez apporter. La troisième catégorie de personnes – qu'aucun d'entre vous n'a évoquée – est pour moi la plus dangereuse : il s'agit des personnes qui appellent à la suppression des frontières, donc à rejoindre en masse le territoire français de manière irrégulière, au nom de leurs convictions. Nous ne pouvons évidemment pas les soutenir ; cela irait à l'encontre de toutes nos lois ! Il est normal de ne pas pénaliser ceux qui, par générosité, aident des migrants dans la rue – beaucoup de Français le font. Mais il ne faut pas les confondre avec la dernière catégorie de personnes, extrêmement dangereuse – y compris pour les migrants – et totalement irresponsable. Par exemple, un certain nombre de comptes rendus de sauvetage de la gendarmerie de haute montagne soulignent qu'ils incitent les migrants à venir en France en franchissant des cols dans des conditions extrêmement difficiles. Sans l'action des gendarmes, les morts seraient nombreux... D'ici à la séance publique, je vous propose de travailler à une rédaction conjointe et précise de cet amendement. » Commission des lois, vendredi 6 avril 2018, compte-rendu n° 61.

^{xxxvi} France Culture, Affaires Etrangères, La politique des murs et des frontières, samedi 31 mars, 11h.