

## Introduction

La loi n'est pas plus un état de paix que le résultat d'une guerre gagnée : elle est la guerre elle-même, et la stratégie de cette guerre en acte.

Gilles Deleuze, *Foucault*, Paris, Minuit, 1986, p. 38.

Rarement évoqués dans la presse, les centres de rétention administrative (CRA) réservés aux étrangers en instance d'éloignement ont pourtant fait l'objet d'une attention inédite à la fin de la décennie 2000, à travers une série de disputes publiques dont le rapprochement peut surprendre. Les premières portent en effet sur les violences qui s'y produisent régulièrement – mais qui, en 2008, sont allées jusqu'à la mort d'un « retenu », suivie d'un incendie qui a totalement détruit le centre de Vincennes, après plusieurs semaines de mobilisation dans plusieurs CRA au niveau national. Le second débat public autour de la rétention concerne au contraire la protection des retenus et ses modalités : en 2008-2010, il s'est focalisé sur la présence (effective depuis 1984) d'une ou plusieurs associations dans les centres, et sur la mission particulière d'assistance juridique aux étrangers assurée par leurs membres. Pour les ministres de l'Immigration en charge du dossier – Brice Hortefeux puis Éric Besson –, cette intervention, à l'époque assurée exclusivement par les salariés de l'association Cimade (Comité inter-mouvements pour l'aide aux déplacés et évacués) et en partie subventionnée par l'État, amenait l'administration à financer indûment une activité militante doublement inacceptable à leurs yeux. En premier lieu, parce qu'elle débouchait sur la rédaction de rapports publics critiques sur les politiques françaises de contrôle et d'éloignement des migrants ; ensuite, parce qu'elle consistait à utiliser le droit et les tribunaux pour contester la mise en œuvre des éloignements forcés décidés par les préfetures. La volonté ministérielle de remettre en cause cette intervention n'a toutefois débouché que sur une demi-victoire. En janvier 2010, dans une partie des

centres, la Cimade a dû en effet céder la place à quatre autres associations<sup>1</sup>, initialement choisies pour leur positionnement moins radical face aux administrations, mais dont on verra qu'elles ont repris depuis une partie du discours critique de l'organisation « historique ». À l'issue d'un combat judiciaire de longue haleine engagé par les responsables de l'association, plusieurs juridictions ont toutefois imposé à l'État d'assigner aux organisations présentes en rétention la mission spécifiquement juridique de garantir « l'effectivité des droits des personnes retenues », par ailleurs prévue par le statut réglementaire des CRA.

À travers ces deux débats publics, se dévoilent deux visions paradoxalement opposées, mais en elles-mêmes exactes, de la rétention. D'une part, des lieux – au nombre de vingt-cinq sur le territoire français – d'autant plus répressifs qu'ils ne relèvent ni des prisons, ni du droit pénal. Administrés par la Police aux frontières, ils doivent permettre de maintenir sous surveillance, pour une durée allant jusqu'à quarante-cinq jours, des étrangers – hommes et femmes, majeurs ou mineurs – visés par une mesure d'éloignement du territoire, le plus souvent parce qu'ils ne disposent d'aucun titre de séjour ; plus rarement parce qu'ils ont été pénalement condamnés et ont déjà purgé une peine de prison.<sup>2</sup> D'autre part, une organisation particulière qui fait aussi de ces espaces d'enfermement les lieux d'une action associative militante suffisamment critique pour inquiéter les responsables politiques, mais qui n'en est pas moins garantie comme telle par un cadre juridique officiel. Bien plus : on a vu que ce cadre lui-même est largement élaboré sous le contrôle des tribunaux, le plus souvent saisis par des juristes-militants.

Ces multiples paradoxes sont l'objet de cet ouvrage. Ils pointent vers une tension centrale, qui traverse la rétention des étrangers en France : cette tension qui oppose la logique de répression – raison d'être de l'institution – à une logique de protection juridique, dont les normes, les acteurs et les dispositifs sont aujourd'hui référés aux principes cardinaux de l'État de droit. En ce sens, les centres de rétention reproduisent – en la radicalisant – la tension entre répression et protection des étrangers qui marque l'ensemble des politiques d'immigration, en France et dans d'autres démocraties développées (Fassin 2005). Mais ils font en l'occurrence bien plus : ils

1 Il s'agit de France terre d'asile, Forum réfugiés, l'Ordre de Malte, et l'Association service social familial migrants (Assfam).

2 On trouvera une présentation des différentes mesures d'éloignement et de leurs motifs dans l'encadré qui clôt cette introduction. Leur inégale importance numérique est décrite par le premier tableau de notre Annexe 1, *Statistiques de la rétention et de l'éloignement*.

l'intègrent à leur propre fonctionnement et l'incarnent dans un ensemble de dispositifs, de procédures et d'acteurs qui interviennent aujourd'hui de façon ordinaire dans la mise en œuvre de l'éloignement du territoire. La présence dans les CRA d'intervenants associatifs, leur mobilisation du droit pour la défense des étrangers au cœur d'un espace policier pourtant conçu pour les soumettre au maximum à la force publique, sont autant d'exemples de cette combinaison paradoxale, propre à la rétention : la surveillance avec la protection ; la mise à l'écart avec la possibilité conjointe d'investir des voies de recours juridictionnelles, pour revendiquer un droit au séjour ou à la remise en liberté.

Loin de neutraliser le fonctionnement de la rétention, la tension entre répression et État de droit est donc particulièrement féconde et productive : de l'institution elle-même en premier lieu, puisqu'elle influe largement sur son organisation et les interactions qui s'y déploient. Mais elle influence et contribue également à produire, par là même, le contrôle particulier des étrangers renvoyés du territoire français que la rétention met en œuvre. Pour décrire cette production, c'est vers les sciences sociales et l'enquête de terrain que nous nous sommes tourné, dans une double perspective : en premier lieu, l'étude socio-historique de la mise en place de la rétention et de ses réformes successives ; ensuite, l'observation ethnographique de l'assistance juridique associative – en l'occurrence, celle des intervenants de l'association Cimade déjà évoquée – telle qu'elle s'effectue concrètement dans un centre de rétention. Une double approche empirique qui suppose de préciser quel sens on donnera ici à l'« État de droit », dans une perspective sociologique.

### **Pour une approche sociologique et empirique de l'État de droit**

L'État de droit en effet, c'est en premier lieu une notion abstraite pour la théorie du droit. Mais c'est aussi un ensemble de procédures et de formules institutionnelles – visant à garantir les libertés fondamentales ou l'égalité devant la loi par exemple – qui l'incarnent matériellement et connaissent, depuis la chute du Mur de Berlin, une diffusion internationale que le « tournant sécuritaire » des années 2000 n'a que partiellement freiné (Chevallier 2010). C'est dans cette perspective, concrète et empirique, qu'on abordera ici l'État de droit : comme y insiste Grégory Salle (2009), ce dernier n'est pas à envisager comme une « notion technique » du lexique juridique, mais

comme une *catégorie pratique*, s'incarnant dans un certain format d'organisation de l'État, et dont on peut écrire l'histoire comme on peut en proposer une sociologie.

C'est dans ce projet d'une sociologie – historique et contemporaine – de l'État que peut alors s'inscrire l'étude de la tension entre rétention administrative et État de droit qu'on proposera ici. Parce que le contenu de la catégorie d'État de droit doit y être envisagé d'emblée à travers ses manifestations empiriques, on s'abstiendra donc d'en proposer une définition a priori, pour focaliser au contraire l'analyse sur ses incarnations concrètes et la manière dont elles influencent la production de l'action publique. Les derniers travaux de Michel Foucault (2004b, c) fournissent ici une ressource précieuse à la réflexion : l'État de droit peut s'y analyser comme une inflexion particulière du gouvernement étatique des populations, qui caractérise l'évolution des démocraties développées depuis une quarantaine d'années mais dont l'histoire est infiniment plus longue (Laborier et Lascoumes 2005). Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle, l'État de droit a ainsi constitué une forme alternative de régulation étatique possédant ses rationalités et ses technologies spécifiques, face à d'autres modèles institutionnels : contre l'État despotique, il suppose en premier lieu un cadre légal bornant l'exercice du pouvoir souverain. Contre l'État de police, il exige également une différence de nature et une hiérarchie entre les lois ou règlements, et les « mesures administratives circonstanciées » qui doivent leur être subordonnées. Enfin, l'État de droit a plus récemment renvoyé à l'existence de voies de recours juridictionnelles mobilisables par les citoyens contre les décisions de l'administration – et à l'existence de tribunaux administratifs susceptibles de les examiner (*ibid.*).

On le verra, ces trois incarnations historiques de l'État de droit sont repérables dans la mise en œuvre de la rétention et dans l'histoire de ses réformes successives depuis les années 1970. Les deux dernières y occupent même une place centrale : l'enfermement des étrangers renvoyés du territoire est resté durant de longues années la « mesure de police » par excellence – c'est-à-dire une pratique « empirique », au statut juridique incertain, mais faisant partie intégrante des routines policières – avant d'être précisément dénoncée au nom des principes de l'État de droit et d'être dotée d'un cadre légal. Quant aux voies de recours juridictionnelles, leur articulation avec la surveillance des étrangers est justement au cœur de ce nouveau cadre juridique : dès le début des années 1980, l'institutionnalisation de la rétention suppose en effet que les personnes enfermées soient matériellement en

mesure de saisir les tribunaux pour faire valoir leurs droits. De là, les traits paradoxaux déjà notés : non seulement la rétention administrative inclut pour les étrangers la possibilité de contester leur éloignement alors qu'il est en cours de préparation ; mais elle intègre à son personnel des intervenants associatifs dont la mission est de rendre effective cette possibilité.

Dans cette perspective, décrire empiriquement la mise en place et le fonctionnement contemporain de la rétention, c'est donc aussi rendre compte d'une combinaison particulière entre le contrôle étatique des populations étrangères – qui possède en France une histoire déjà longue – et les acteurs, pratiques et dispositifs référés à l'État de droit qui s'y agrègent au point d'en faire désormais partie intégrante. On vient de le voir, la présence d'associations dans les centres de rétention, et le travail d'assistance spécifiquement juridique qu'elles y assurent, sont alors les principaux opérateurs de cette combinaison et de l'inflexion particulière qu'elle fait subir à l'action publique.

Au fil de la description, l'État de droit se donnera donc sous des formes multiples. Il est en premier lieu une *ressource discursive* pour les acteurs engagés dans l'évaluation et la redéfinition des missions de l'institution étatique. On le verra, invoquer l'insuffisant respect des principes de l'État de droit en rétention et la nécessité de le renforcer, c'est alors potentiellement justifier une série de réformes ajoutant à l'institution des instruments, des acteurs ou des missions nouvelles : c'est à l'analyse socio-historique de ces débats publics visant les réformes successives de la rétention que se consacrera la première partie de cet ouvrage.

Leurs résultats soulignent toutefois combien l'État de droit ne se réduit pas à une simple référence discursive. Il renvoie également à des règles de droit, à des instructions et à des instruments concrets, mais aussi aux *pratiques* que ces derniers contribuent à cadrer sur le terrain. Si l'État de droit se matérialise donc notamment à travers la présence en rétention d'acteurs associatifs spécifiquement chargés d'y assurer une activité de conseil juridique, c'est que toute leur activité est directement cadrée par les dispositifs qu'on vient de citer : leur recrutement et leur professionnalisation, l'expertise qu'ils revendiquent, et *in fine* leur pratique du droit telle qu'elle s'est définie et routinisée face aux autres animateurs de la rétention. Pour étudier ces différentes dimensions, la seconde partie de cette étude se fondera alors sur une observation ethnographique réalisée pendant cinq mois dans un centre de rétention, et centrée sur l'activité d'une équipe associative.

L'État de droit, c'est donc une inflexion de l'action publique qui produit « de » l'État, au sens où, pour reprendre une dernière fois Foucault, elle participe des dynamiques de gouvernementalisation qui

modifient, qui déplacent, qui bouleversent, qui font glisser insidieusement [...] les sources de financement, les modalités d'investissement, les centres de décision, les formes et les types de contrôle, les rapports entre pouvoirs locaux, autorité centrale, etc. (Foucault 2004, p. 79).

De ce point de vue, il s'inscrit dans l'évolution plus générale d'un État à la fois « coordinateur » – c'est-à-dire déléguant une part de l'action publique à des acteurs privés tout en encadrant leur action – et « réflexif », c'est-à-dire sollicitant régulièrement des experts indépendants pour évaluer son action (Delmas 2011, Papadopoulos 1995).

Mais s'il fait évoluer les formats de la régulation étatique, l'État de droit infléchit donc aussi ses effets sur les populations contrôlées. De ce point de vue, décrire le contrôle des étrangers sans titre de séjour dans ses différentes manifestations concrètes revient toujours simultanément à décrire le travail collectif par lequel les frontières de l'État sont socialement produites, au sens tout à la fois juridique et géographique : il s'agit de déterminer qui peut légalement rester et qui doit être légalement renvoyé (Coutin 2000). L'existence de droits spécifiques pour les étrangers sans titre et d'un relais associatif pour assurer leur mise en œuvre en rétention ajoute alors à la complexité d'un tel « travail », sur deux plans. Elle crée tout d'abord pour les étrangers une multitude de situations administratives diversifiées, dont ne rend pas compte l'opposition simplificatrice entre la « régularité » et « l'irrégularité » du séjour : pour une personne privée du droit au séjour mais encore titulaire de droits en tant que salariée, malade ou encore parente, les liens avec l'État et les possibilités de les faire valoir sont particulièrement diversifiés. La combinaison de ces droits et des voies de recours qui permettent de les invoquer fait, ensuite, foisonner les rapports de forces en rétention : dès lors qu'il est suivi par la Cimade, un cas d'éloignement devient l'enjeu local de luttes, de négociations et de tensions multiples, réglées pour quelques-unes devant les tribunaux.

Dans la perspective adoptée par cet ouvrage, ces affrontements correspondent tout d'abord à une production locale de l'action publique « par le bas », telle que l'ont déjà décrite d'autres travaux ethnographiques (Dubois 2003, Jeannot 2008). Ils s'analysent aussi, par là même, comme autant de réorientations de la trajectoire d'immigration des étrangers enfermés.

Proposer une ethnographie de l'État de droit en rétention, c'est donc en apprendre autant sur la manière dont l'institution contrôle aujourd'hui l'existence des étrangers sans titre, que sur la façon dont les étrangers subissent, s'adaptent ou résistent à ce contrôle. C'est aussi évaluer la spécificité de cette configuration socio-juridique particulière, au regard de l'histoire longue de l'enfermement des étrangers en France.

### **De la mesure de police à l'institution mesurée : penser l'internement administratif des étrangers en démocratie**

Analyser la combinaison de la rétention administrative et de l'État de droit, c'est en effet se confronter immédiatement à une série d'analyses récentes, qui affirment au contraire leur mutuelle incompatibilité. Il peut s'agir d'une hétérogénéité de principe entre ces deux termes, tenant au statut même de l'institution : là où l'État de droit suppose les normes et les procédures qu'on vient de détailler, l'enfermement de police relèverait nécessairement d'une logique d'exception – celle du camp d'internement – qui en suspend la mise en œuvre. C'est sur cette opposition structurelle entre droit et non-droit que se fonde depuis les années 1990 la réflexion de Giorgio Agamben, à qui l'on doit la première tentative de théorisation de l'internement administratif et de son statut juridico-politique en démocratie (Agamben 1995, 1997). On en saisit immédiatement la force critique, d'ailleurs à l'origine du succès scientifique du paradigme « exceptionnaliste » au début des années 2000 (Diken et Laustsen 2005, Paye 2004) : symétrie inversée de l'État de droit, le camp y remplace la protection juridique reconnue par l'État à ses citoyens par l'exposition de « vies nues », privées de toute protection, à une violence étatique potentiellement illimitée. C'est sans doute en raison même de sa radicalité que la thèse agambénienne paraît toutefois moins volontiers reprise aujourd'hui : conforme à la perspective de Carl Schmitt, elle tend à figer la figure du camp dans une seule forme de répression des populations – la violence létale – sans égard au contexte historique et politique de sa mise en place (voir par exemple Guild 2003, Ramadan 2013). Sans détailler ici une critique développée ailleurs (Fischer 2013b), on notera néanmoins le mérite de cette analyse : celui de poser la question du statut politique particulier du camp en démocratie, sans pour autant prendre en compte la diversité des formes de « gouvernement des populations » dans lesquelles il peut s'inscrire.

Sur ce plan, une discussion plus fructueuse peut en revanche s'instaurer avec des travaux attentifs à la diversité des usages historiques et contemporains de l'internement. Parmi les nombreux travaux qu'a suscité le recours massif à l'enfermement des étrangers depuis une vingtaine d'années, on peut distinguer deux ensembles, dont on fera ici un usage inégal. Le premier est anglo-saxon et a essentiellement vu le jour dans le champ de la criminologie critique, dont il marque un élargissement assumé : il s'agit, pour des chercheurs habituellement concentrés sur les institutions pénales et notamment la prison, d'étendre leur analyse au contrôle administratif des populations étrangères (Bosworth 2011, 2014, Hasselberg 2013). Ce déplacement de regard paraît d'autant plus légitime que la répression de l'immigration irrégulière dans son ensemble a fait l'expérience depuis les années 1990 d'une pénalisation croissante – les procédures policières et administratives incluant de plus en plus souvent un volet pénal, quand elles ne s'inspirent pas directement des catégories et des instruments de lutte contre la criminalité (Darley et Fischer 2010). Comme le note Mary Bosworth (2011), cette focalisation sur la dimension pénalisante de l'éloignement et de la rétention des étrangers court toutefois le risque de négliger la dimension justement extra-pénale, bien qu'administrative et policière, de cette forme particulière de réclusion. L'invention (et à notre sens l'abus) du concept de « crimmigration »<sup>3</sup> pour désigner la condition des migrants visés par le contrôle étatique tend ainsi à exclure a priori toute autre problématisation d'un enfermement pourtant irréductible à une simple réédition de la prison pénale. Bien que plus attentives aux spécificités de la rétention, les analyses criminologiques britanniques tendent, de même, à saisir avant tout l'institution au prisme d'une comparaison avec l'emprisonnement. La spécificité de la rétention réside alors notamment dans les pratiques d'assignation nationale et raciale dont les étrangers enfermés font l'expérience (Bosworth 2012). Cependant l'organisation administrative des lieux, leur insertion dans un ordre juridique qui les définit comme espaces répressifs mais aussi comme espaces d'exercice des droits subjectifs, n'y sont bien souvent que suggérées sans être pour autant analysées (Bosworth 2014, Hall 2012).

3 Le terme de « crimmigration » a été proposé au milieu des années 2000 par la juriste Juliet Stumpf (2006) pour qualifier la convergence entre le droit administratif du contrôle de l'immigration et le droit pénal. Il a connu par la suite un vif succès, au point de constituer aujourd'hui la référence fondatrice d'un réseau de recherche (le Crimmigration Control International Net of Studies) qui a déjà tenu trois congrès internationaux.



Le second ensemble de recherches avec lequel on dialoguera plus immédiatement ici est français, et contraste avec le précédent : il est issu de la sociologie et plus encore de l'anthropologie, dont il prolonge les analyses traditionnellement consacrées aux formes d'habitat précaire dans l'espace urbain. C'est dans cette perspective qu'à la fin des années 1990 – et dans le sillage, même distancié, des travaux d'Agamben – une série de travaux s'est attachée à définir le camp (d'internement, de réfugiés, de rétention administrative) comme une forme sociale spécifique, repérable dans l'histoire longue et l'exercice contemporain du contrôle des populations en France et ailleurs (Agier 2003, 2014 ; Bernardot 2008 ; Courau 2007b). Là encore, les contextes disciplinaires imposent leurs biais épistémologiques : si les approches criminologiques tendaient à réduire trop vite la rétention à la prison, cette entrée par l'habitat et les formes d'hébergement tend à son tour à associer la rétention des étrangers à des types d'enfermement et de populations particulièrement hétérogènes. La perspective qu'elles proposent nous paraît toutefois réellement féconde pour penser tant la socio-histoire que le statut politique et juridique de la rétention contemporaine – même si cette réflexion nous mènera, pour finir, à formuler une critique de la « forme-camp<sup>4</sup> ».

Si ces analyses évoquent encore la dimension « exceptionnelle » de la forme-camp, leur premier intérêt est de ne pas la référer à un statut juridique ou politique défini a priori : il s'agit là encore d'une catégorie pratique, renvoyant aux conditions sociales de mise en œuvre de la privation de liberté, telle qu'elles se constatent empiriquement. La référence à la forme-camp rapproche ainsi les centres de rétention de lieux relativement bien identifiés d'internement et de regroupement des étrangers « indésirables » : historiquement, c'est le cas des camps ouverts en France pour le contrôle des réfugiés espagnols non admis sur le territoire, ou pour les réfugiés et apatrides en instance d'expulsion, entre 1936 et 1939 (Audeval 2016 ; Clochard, Gastaut et Schor 2004 ; Fischer 2004). Pour la période contemporaine, la rétention des étrangers renvoyés du territoire français peut être de même rapprochée des camps d'accueil et « centres de tri » des migrants, dont la multiplication aux frontières de l'espace Schengen

4 Cette expression, utilisée par les travaux anthropologiques évoqués ici, souligne la spécificité de leur approche : le camp n'y est pas abordé comme une institution administrative, mais comme une forme sociale pouvant s'incarner dans des regroupements improvisés et des pratiques informelles. On en proposera l'analyse critique dans le développement qui suit.

accompagne le durcissement du contrôle de l'immigration vers l'Europe (Le Cour Grandmaison, Lhuillier et Valluy 2007).

Parler de forme sociale, c'est toutefois saisir le camp non comme une institution ou un simple lieu géographique, mais comme une *configuration sociale* au sens de Norbert Elias (Bernardot 2004b).<sup>5</sup> Avant de s'incarner dans un espace physique, le camp est donc un schéma particulier d'organisation des rapports sociaux – de domination en l'occurrence – entre un ensemble d'acteurs interdépendants, dont les répertoires sont relativement stables dans le temps. En ce sens, la forme-camp se rapporte non seulement aux camps de migrants qui viennent d'être évoqués, mais aussi à la multitude des répertoires policiers inscrits de longue date dans la routine du contrôle des étrangers – réguliers ou irréguliers – et visant à interdire ou limiter leurs déplacements dans l'espace urbain : contrôles d'identité et retenues au poste, quadrillage des quartiers et des foyers d'hébergement, assignation forcée à une zone géographique (Rosenberg 2006). Plus largement encore, elle participe de la relation qu'ont historiquement entretenue les policiers avec les populations « flottantes » qui de longue date constituent leurs « clients » ou leurs « gibiers » privilégiés (Jobard 2010). De ce point de vue, ce ne sont pas seulement les étrangers, mais aussi les vagabonds, les prostituées, et par le passé les populations colonisées, qui ont fait ou font encore l'expérience conjointe de l'internement administratif, et de pratiques policières plus informelles de limitation de leurs allées et venues.<sup>6</sup>

L'intérêt de la forme-camp est donc de réinscrire la rétention et le contrôle des étrangers en général au sein d'un schéma de contrôle social plus large, inscrit historiquement dans le fonctionnement ordinaire des démocraties, mais reposant sur des pratiques policières de surveillance et d'enfermement préventif qui n'en relèvent apparemment pas. Le constat est d'autant plus intéressant qu'il recoupe largement les analyses historiques et sociologiques de l'institution policière. Cette dernière s'est de fait moins constituée autour de la lutte contre la criminalité, qu'autour

5 Le terme « formation » est l'une des traductions possibles de l'Allemand *figuration* utilisé par Norbert Elias (1975) – et plus communément désigné en Français par « configuration ».

6 Emmanuel Blanchard (2011) rappelle ainsi le maintien de l'internement administratif jusqu'en 1946 pour les prostituées (emmenées dans ce cas à l'hôpital) et jusqu'en 1947 pour les populations colonisées ; ou encore l'existence de lieux de surveillance et de prise en charge sanitaire dévolus aux vagabonds arrêtés sur la voie publique, gérés par le ministère de l'Intérieur jusqu'au milieu des années 1950. Comme il le souligne, les abolitions diverses de l'internement en tant que disposition légale n'ont toutefois pas empêché sa persistance, en tant que repertoire policier informel.

du *policing* préventif des populations flottantes ou des *men without roots* qui viennent d'être évoqués (Emsley 2007) – c'est-à-dire de populations le plus souvent « en règle au regard de la loi », mais dont la seule présence sur la voie publique est en soi problématique (Blanchard 2011, p. 188).<sup>7</sup> C'est dans la même logique préventive et extra-pénale que s'inscrivent donc non seulement l'internement administratif, mais aussi la rafle, qui constitue l'autre répertoire policier récurrent mobilisé tout au long du XX<sup>e</sup> siècle pour ce contrôle. Inscrits dans cette gestion policière des mouvements de populations, les camps du passé comme ceux du présent la prolongent, et l'amplifient également : ils ajoutent notamment au face-à-face originel entre les policiers et leurs « clients » une série d'autres acteurs – médecins, travailleurs sociaux, intervenants associatifs – chargés de la prise en charge humanitaire des internés, mais qui secondent là encore la « mission sociale » traditionnellement assignée à la police française (Bernardot 2008). Ils peuvent également déborder l'exercice ordinaire du travail policier, en étant mobilisés pour répondre à une situation d'urgence : un afflux imprévu de réfugiés aux frontières françaises, ou encore l'évacuation d'un squat dont les habitants doivent être à la fois hébergés et surveillés.<sup>8</sup> Dans toutes ces situations, ce sont alors les mêmes logiques de prise en charge et de quadrillage qui restent mises en œuvre, contre des populations « flottantes » par excellence.

L'intérêt critique de cette continuité historique et spatiale de la « forme-camp » est indéniable. Elle pointe la persistance, au cœur des ordres démocratiques pacifiés, d'une gestion policière coercitive de populations dont la non-citoyenneté ou la « citoyenneté dégradée » (Blanchard 2011) leur interdit l'accès libre à l'espace public. Elle nous paraît en revanche plus problématique lorsqu'elle renvoie l'ensemble des camps à une même condition « d'exception » : c'est-à-dire lorsqu'elle affirme la relative autonomie de cette gestion policière des marginaux vis-à-vis des prescriptions du droit et de l'évolution des politiques publiques. S'il est en effet possible d'affirmer la continuité

7 « Par delà [leur] précarité économique [...], [ces populations] occupaient la rue et d'autres espaces publics. [...] La spécificité du mandat policier à leur égard ne tenait [...] pas à leurs infractions. Elle était liée au fait que ces individus devaient faire l'objet d'une vigilance policière d'autant plus stricte qu'ils ne commettaient aucun délit, c'est-à-dire quand légalement les forces de l'ordre n'étaient pas en mesure de mettre fin aux désordres sociaux et moraux qu'ils créaient » (*ibid.*).

8 Ce fut le cas par exemple lors de l'évacuation en 2006 du squat de Cachan, dont les occupants, étrangers en situation irrégulière ou régulière, ont été « triés » par les policiers avant d'être relogés pour certains dans un gymnase désaffecté. La gestion actuelle des migrants regroupés dans les « jungles » du Calais en est un autre exemple.

de la « forme-camp » à travers le temps et l'espace, c'est qu'elle répond avant tout aux impératifs pratiques de la gestion ponctuelle de leur « clientèle » par les policiers, et qu'elle n'a par conséquent nul besoin d'être prévue par la loi. Définir le camp comme une configuration sociale et désigner l'internement administratif comme un répertoire policier plus que comme une institution, c'est renvoyer à la même idée : la gestion des marginaux relève moins du droit et des instructions ministérielles que de « politiques policières » décidées et mises en œuvre sur le terrain par les fonctionnaires, et référées avant tout aux données empiriques de la situation et aux règles d'action apprises sur le terrain au cours de leur socialisation professionnelle.

C'est dans cette même logique que s'inscrivent les traits récurrents de la forme-camp détaillés par quelques travaux (Bernardot 2008 ; Courau 2007a, 2007b). En premier lieu sa *latence* : ressources cognitives et techniques toujours mobilisables par les administrations policières pour répondre à un imprévu, les camps de regroupement sont susceptibles de réapparaître à tout moment dans tel ou tel point de l'espace social. Dispositifs d'hébergement d'urgence, ils sont créés et liquidés de fait, au gré des exigences et des aléas de la prise en charge des populations problématiques. Rien d'étonnant dès lors à ce que la seconde caractéristique de la forme-camp soit sa *précarité* : facilement montables et démontables, les camps ne doivent proposer qu'un confort minimal, et sont implantés dans des abris de fortune ou des sites désaffectés ou détournés de leur usage ordinaire – « campings, zones militaires, dancings, prisons, casernes, hôtels, gymnases, hangars, zones abandonnées [...] » (Courau 2007a, p. 103). Cette dimension informelle leur donne également la *plasticité* indispensable pour permettre leur adaptation aux aléas des rafles et des pratiques policières de gestion des populations. C'est enfin par cette combinaison de latence et de précarité que s'explique l'autonomie policière continue qui caractérise historiquement la gestion des camps : leurs gestionnaires agissent « le plus souvent hors contrôle juridique et politique », par « la simple volonté d'un pouvoir souverain délégué et morcelé » (Bernardot 2008, p. 76-77). Pour finir, la création et la gestion des camps relèvent pleinement de la *mesure de police*, dans son sens premier et littéral : celui de décisions dont les fonctionnaires sont seuls à même d'évaluer l'opportunité et l'intensité, non pas en référence au droit mais en fonction des seules conditions pratiques de leur action sur le terrain (Napoli 2003, 2011).

Espace précaire et relais « empirique » des pratiques policières de fait, « le » camp n'est ni visible, ni prévisible, ni pour finir contrôlable. Son

enclavement matériel produit alors son enclavement politique et juridique. Souvent d'existence fugace, le camp est un dispositif précaire, soustrait par hypothèse au regard du public et recevant des populations trop défavorisées pour protester efficacement contre leur traitement. Comme tel, il s'apparente bien *de facto* à une zone d'exception et de « souveraineté » policière (Jobard 2002, 2005) : les fonctionnaires s'y savent relativement libres d'agir à leur guise, de traiter les étrangers sans égards particuliers pour leurs droits, voire d'exercer une force potentiellement excessive.<sup>9</sup>

À cette hypothèse d'une continuité historique de la forme-camp et de sa logique exceptionnelle, notre enquête sur la rétention apporte à la fois une confirmation et un démenti. Une confirmation en ce que, comme on l'a déjà esquissé, la rétention actuelle est effectivement issue d'une pratique policière de l'enfermement des étrangers en instance de renvoi du territoire, demeurée par excellence informelle et « empirique » tout au long du *xx<sup>e</sup>* siècle. D'une légalité douteuse (mais rarement interrogée), cette routine policière est historiquement peu visible, laisse peu de traces officielles, et s'exerce le plus souvent dans des locaux récupérés et peu repérables comme lieux de réclusion.<sup>10</sup> De cette pratique, le hangar désaffecté d'Arenc, utilisé dès 1964 par la police de Marseille pour le confinement des étrangers expulsés de France, a constitué dans les années 1970 le symbole scandaleux. Point de départ de cet ouvrage, ce scandale marque toutefois également la limite d'une assimilation à la forme-camp des centres de rétention français contemporains : il marque en effet le début de la contestation et de la transformation de cet enfermement de police – au nom, précisément, de l'État de droit.

9 C'est à cette version extrême de la souveraineté policière que fait par exemple référence Alain Brossat lorsqu'il évoque les « libertés » dont jouissent les policiers dans les centres de rétention ou les zones d'attente, et « l'étanchéité qui s'établit entre une normativité générale [...] qui insiste toujours davantage sur le droit des personnes [...] et ces zones où, au contraire, prévaut cette forme de liberté « sauvage », celle d'un corps répressif d'agents de l'État [...] qui invente ses propres lois dans ces zones d'extraterritorialité » (Brossat 2007, p. 62-63).

10 Comme pour les camps évoqués par Marc Bernardot, cette informalité rend la trace de la rétention des étrangers difficile à suivre avant les années 1970 : tout juste peut-on signaler une circulaire de 1910, par laquelle le ministre de l'Intérieur interdit la détention administrative des étrangers en instance d'expulsion dans les prisons – ce qui laisse présumer que cette pratique était répandue. Au cours des débats des années 1975-1980 que retracera le début de cet ouvrage, les services de l'Intérieur finiront de même par invoquer l'article 120 du code pénal (remontant à 1933) pour justifier un enfermement de fait dont le fondement légal n'avait, à l'évidence, jamais été examiné.

Décrire la tension et *in fine* la combinaison entre la rétention administrative et les dispositifs et pratiques concrètes associés à l'État de droit, c'est alors décrire un processus social dont la seule référence à la forme-camp ne permet pas de rendre compte : celui de l'*institutionnalisation* de la rétention. Là encore, il importe de ne pas résumer cette dynamique à la simple officialisation des pratiques préexistantes, à laquelle elle a trop souvent été réduite. Pour l'approche de science politique retenue ici, la constitution des centres de rétention en institutions désigne au contraire les multiples transformations réglementaires et organisationnelles dont ils ont fait l'expérience des années 1970 à la période présente – et que la section précédente a déjà présentées comme la manifestation concrète de l'État de droit : création de normes juridiques spécifiques, d'un statut *ad hoc* et, entre autres, d'une mission associative pour assurer leur effectivité.

Il faut en premier lieu penser l'inclusion de la rétention administrative dans un ensemble de politiques publiques – les politiques d'immigration et notamment celles qui visent au contrôle répressif des flux migratoires – devenues l'objet d'un débat public récurrent depuis le début des années 1970. Cette dynamique de politisation de la « question immigrée » (Guiraudon 2000 ; Laurens 2009) affecte directement l'expulsion du territoire, unique mesure de renvoi forcé existant à l'époque. Sa première réforme majeure, en 1979, en modifie significativement le champ d'application et le concentre sur l'éloignement des étrangers en situation irrégulière (Walters 2002). Cette redéfinition politique de l'expulsion affecte également la rétention administrative : le même texte évoque en effet le recours à une mesure d'enfermement, encore dépourvue de nom mais clairement distinguée de l'emprisonnement pénal, pour les personnes renvoyées.

Si l'on peut parler d'*institutionnalisation* de la rétention, c'est donc en premier lieu parce qu'elle est très tôt constituée en relais décisif des politiques de contrôle des « flux migratoires », ce qui justifie alors la codification minimale de son fonctionnement. Si cette dynamique d'*institutionnalisation* peut être simultanément référée à l'État de droit, c'est parce qu'elle constitue par ailleurs un processus conflictuel : la politisation de l'expulsion et de la rétention émane aussi de sa contestation militante, particulièrement forte dès la reprise des renvois forcés d'étrangers au seuil des années 1970 (Mathieu 2006 ; Siméant 1998). Hostiles à la mise en place de la rétention, ces mouvements critiques n'en empêchent alors pas l'*officialisation*, mais ils influencent fortement sa physionomie – influence d'autant plus forte que le *droit* constitue leur terrain d'action privilégié depuis une

quarantaine d'années (Israël 2009 ; Agrikoliansky 2002 ; Kavar 2015). On le verra, c'est à travers les contentieux et les décisions de justice initiés par des juristes-militants qu'une part non négligeable du cadre juridique régissant la rétention a été historiquement produite et transformée. C'est dans la même logique que s'est organisée à partir de 1984 l'intervention d'équipes associatives au cœur des centres de rétention – pour une activité d'accompagnement social auprès des étrangers, significativement redéfinie en assistance juridique dès les années 1990.

Si la rétention administrative s'inscrit bien dans une configuration socio-politique particulière, cette dernière n'est donc pas réductible à la forme-camp dont elle est issue. Sa complexité invite tout d'abord à penser l'articulation entre la production institutionnelle des politiques publiques et sa critique d'origine militante – et le rôle qu'y joue la maîtrise associative d'un savoir expert, en l'occurrence la connaissance du droit des étrangers (Israël 2003 ; Michel 2010 ; Papadopoulos 1995). Elle amène, ensuite, à penser les conséquences institutionnelles de cette articulation. Dans le cas de la rétention, elles peuvent se résumer à une triple dynamique : l'*officialisation* de la rétention, la *pérennisation* des locaux dans lesquels elle s'effectue, et la *spécialisation* des missions confiées à ses différents acteurs. À travers ces trois logiques, c'est bien en effet la consolidation de la rétention comme institution qui se joue : elle débute par la production d'un cadre juridique pour les CRA, définissant l'organisation des centres, les normes minimales qu'ils se doivent de respecter, et les missions spécifiques de leurs intervenants. Elle passe également, sur la base des pratiques et des rôles définis par le droit, par l'émergence progressive d'identités et de routines professionnelles qu'il s'agira également de décrire (Lagroye et Offerlé 2011). Enfin, elle s'incarne dans les multiples réseaux d'acteurs, locaux et nationaux, qui se sont progressivement stabilisés autour de la rétention administrative et de sa mise en œuvre – et dans les négociations et les luttes qui se nouent entre ces acteurs, autour de la mise en œuvre des éloignements du territoire. Les centres de rétention incluent en effet des étrangers, des policiers et des travailleurs sociaux. Mais ils comptent également des acteurs associatifs spécialisés dans la pratique du droit et, à travers eux, un réseau « extérieur » d'avocats, de magistrats, mais aussi de militants ou encore de journalistes, qui tous interviennent dans le traitement et le renvoi forcé des étrangers.

Proposer cette sociologie des centres de rétention comme institutions, c'est donc interroger leur lecture « exceptionnaliste », et décrire en revanche les dispositifs et les pratiques qui témoignent de leur *ancrage* politique et

juridique dans leur environnement. À la vision d'une zone de souveraineté où le pouvoir étatique s'exercerait sans partage, se substitue alors celle d'un espace où ce pouvoir n'est pas tant arrêté ou limité, que *complexifié* dans son exercice par les dispositifs ajoutés à la rétention au nom de l'État de droit. C'est le cas pour la violence policière : loin d'avoir disparu, elle sera au contraire largement évoquée dans notre description empirique de la rétention. Mais il s'agira pour autant de penser comment ce recours à la force s'inscrit dans le contexte institutionnel qui vient d'être décrit : celui d'un dispositif d'enfermement où la contrainte est requise dans certaines situations, mais où sa légitimité peut aussi être problématisée par les acteurs associatifs présents sur place – et, au delà, par les acteurs militants, judiciaires ou médiatiques avec lesquels ils sont en contact. Dans cette configuration d'acteurs élargie, l'usage de la violence est donc potentiellement négociable. Il en va de même pour la mise en œuvre locale des politiques d'éloignement du territoire.

### **Analyser la mise en œuvre juridiquement négociée des éloignements**

On vient de l'indiquer, les centres de rétention s'insèrent en effet dans un espace social complexe où la mise en œuvre des éloignements du territoire se négocie aujourd'hui entre une multiplicité d'acteurs – situation qui n'est d'ailleurs pas spécifique à la France, mais dont on peut repérer des variantes comparables en Europe ou en Amérique du Nord (Ellermann 2009). Ce faisant, la perspective proposée ici rejoint le projet global des travaux – rassemblés depuis quelques années sous le vocable significatif de *deportation studies* – qui prennent pour objet le renvoi forcé du territoire comme processus social, pour en décrire les différentes dimensions (De Genova et Peutz 2010 ; Hasselberg 2013 ; Nyers 2003). Dans le champ de l'anthropologie, une série d'études se concentre ainsi sur l'expérience de l'éloignement par les étrangers et son impact sur leur subjectivité, qu'il s'agisse de la redéfinition des identifications nationales ou ethniques (Brotherton et Barrios 2011 ; Peutz 2006) ou de leur rapport au droit (Willen 2007). D'autres recherches se sont également consacrées aux cultures et aux conflits professionnels des fonctionnaires impliqués dans la mise en œuvre des renvois sur le terrain (Darley 2009 ; Gilboy 1991 ; Hall 2010 ; Heyman 1995, 2000).

Dans la continuité de ces travaux, notre analyse partira de l'action des intervenants Cimade en rétention, pour la réinscrire plus largement dans



la « gestion différentielle » de l'immigration irrégulière, à laquelle elle contribue. Adopter cette perspective, c'est décrire l'action publique en mobilisant une approche foucauldienne réinvestie, depuis quelques années, par la science politique (Foucault 1975; Lascoumes 1996; Fischer et Spire 2009). Pour notre recherche, elle suppose tout d'abord de focaliser l'analyse sur l'activité juridique des intervenants associatifs observés en rétention, et sur leurs usages particuliers du droit. Mais elle implique surtout d'adopter sur ces usages une perspective à la fois stratégique et relationnelle.

Stratégique, parce qu'il s'agira de replacer l'action de ces acteurs associatifs au sein d'une arène de négociation locale, qui les met en rapport avec une série d'acteurs déjà évoqués : fonctionnaires préfectoraux ou ministériels, magistrats, avocats ou militants d'autres organisations ; et parce qu'on cherchera également à décrire les relations de coopération ou d'hostilité mutuelle qu'ils ont nouées avec ces interlocuteurs au fil des années. S'il s'agit donc pour les intervenants de prendre part aux « échanges de coups » qui opposent ces acteurs autour de la mise en œuvre des éloignements du territoire, le droit vient par excellence outiller leurs stratégies. De ce point de vue, considérer que l'institutionnalisation des centres de rétention ne permet plus de les décrire comme des lieux « d'exception » – où le droit n'aurait aucune prise sur les activités sociales – c'est s'obliger nécessairement à prendre en compte l'efficacité sociale spécifique des normes juridiques. Ces dernières seront appréhendées ici dans la perspective tracée par Gilles Deleuze en exergue de cette introduction : elles ne définissent ni « un état de paix » – au sens où le droit, dans une perspective étroitement « juriste », serait décrit comme un outil de neutralisation des rapports de pouvoir – ni le résultat présent d'une « guerre gagnée » – dans une perspective cette fois étroitement critique, où le droit ne serait rien d'autre qu'un édifice statique garantissant durablement les intérêts de la classe dominante. Dans la dynamique de négociation des éloignements du territoire qu'il s'agit de décrire ici, « le droit » se décompose au contraire en une multitude de normes et de procédures qui produisent, organisent et canalisent les rapports de forces. Pour les acteurs engagés dans ces affrontements, les règles de droit constituent alors autant de ressources stratégiques, tour à tour habilitantes ou contraignantes, et par conséquent plus ou moins mobilisables en fonction des circonstances et de la capacité des acteurs à s'en saisir : des armes dans la « stratégie en actes » d'une guerre qui se livre à coups de recours hiérarchiques ou de convocations devant les tribunaux.

En science politique, cette perspective rejoint donc les travaux consacrés ces dernières années aux usages militants du droit (Arikoliansky 2010 ; Israël 2009 ; Sarat et Scheingold 1998). Dans le cas particulier de la rétention, elle incite plus spécifiquement à examiner la position particulière des intervenants associatifs présents sur le terrain, tout à la fois employés par une institution dont ils acceptent les règles de fonctionnement, *et* acteurs militants dont l'intervention juridique est pensée comme une pratique de résistance légale aux décisions d'éloignement prononcées par les administrations. Les deuxième et troisième chapitres de cet ouvrage seront alors l'occasion de revenir sur les conflits inhérents à cette position d'« entre-deux » (Bouagga 2015 ; Halluin-Mabillot 2012 ; Drahy 2004), et sur les effets différenciés de l'usage du droit sur l'action militante : on verra notamment que son effet « dépolitisant », si souvent noté, s'avère discutable dans la configuration particulière du centre de rétention.

Si l'analyse se doit simultanément d'être relationnelle, c'est que ces investissements du droit sont toujours conçus face à un adversaire, les stratégies des différents acteurs étant alors mutuellement constitutives. C'est dans cette perspective qu'une série de travaux nord-américains a déjà décrit la négociation juridiquement organisée qui préside à la mise en œuvre locale des politiques d'immigration (De Genova 2002). À propos d'une opération de régularisation à Houston, Jacqueline Hagan (1994) retrace ainsi l'investissement différencié des règles qui régissent le droit au séjour par les fonctionnaires des services d'immigration, par les militants associatifs qui assistent les étrangers sans titre, et enfin par les étrangers eux-mêmes, en insistant sur l'évolution des représentations et des stratégies à mesure que se déploie l'affrontement. Dans une perspective qui sera largement reprise dans cet ouvrage, les belles analyses de Susan Coutin (2000, 2002, 2003b) insistent elles aussi sur la dimension relationnelle de ces mobilisations locales du droit, une règle étant utilisée ou ignorée selon ce qu'elle permet d'obtenir devant un juge ou lors d'une négociation plus informelle.

Enfin, aborder cette négociation locale comme une gestion différentielle des illégalismes, c'est également envisager ses effets sur la mise en œuvre de l'action publique, et sur le traitement, effectivement différencié, dont font l'objet les étrangers visés par une mesure d'éloignement et placés en rétention. L'observation de leurs interactions avec les intervenants Cimade au CRA permettra tout d'abord d'envisager les effets conjugués de leur parcours antérieur, du passage par la rétention administrative,

et finalement des conseils prodigués par les salariés de l'association sur leur « carrière » migratoire : c'est-à-dire sur leur trajectoire objective sur le territoire français, qu'elle débouche sur un éloignement, une libération sans titre de séjour ou sur une régularisation ; et sur la manière dont ils l'envisagent et la qualifient subjectivement. Mais on proposera aussi, plus largement, une analyse à la fois qualitative et quantitative des sélections et des redistributions de populations qui s'opèrent à chaque étape du processus de l'éloignement du territoire, et du rôle qu'y jouent tant le passage par la rétention que l'action associative qui s'y déploie. Le centre de rétention s'y donne plus que jamais comme un espace de réexamen et de modification des situations administratives touchant les étrangers – « expulsables », « régularisables » ou libérables, entre autres (De Coulon 2015).

L'effet de la combinaison entre la répression inhérente à l'enfermement et les dispositifs de protection juridique qui lui sont ajoutés est alors, une fois de plus, de complexifier cette redistribution des populations. Le centre de rétention apparaît bien, pour finir, comme un espace complexe de déplacement et de redéfinition des frontières – juridiques et géographiques – qui régissent l'existence des étrangers. Non pas un relais, apparemment simple, de l'expulsion du territoire, mais bien un complexe *territoire de l'expulsion*, où cette dernière n'en finit pas d'être réexaminée.

## **Méthodologie et plan de l'ouvrage**

La socio-histoire des débats publics sur le statut de la rétention

L'enquête de terrain dont rend compte cet ouvrage a combiné deux démarches. Une démarche socio-historique tout d'abord, qui fournit la matière de son chapitre liminaire : elle a consisté à analyser trois périodes d'une durée inégale (1975-1985, 2000-2001 et 2008-2010) à l'occasion desquelles le statut de la rétention a fait l'objet d'une rediscussion publique. Le choix de ces trois moments s'appuie en premier lieu sur un constat empirique : comme la prison, la rétention avance par « crises », soit par la répétition périodique de moments critiques – scandales ou controverses – où l'institution fait l'objet d'un débat élargi, entrecoupés de périodes où elle demeure au contraire publiquement invisible (Salle 2009). Retraçant successivement chacun de ces débats publics, cette socio-histoire n'est donc pas une genèse de la rétention : elle ne reconstitue pas les réseaux d'acteurs

et les affrontements internes à l'administration qui ont marqué chaque réforme, même si ceux-ci seront ponctuellement évoqués. Attentive à la mise en débat public de l'institution, elle vise bien plutôt à analyser ce qui se joue dans sa problématisation, et à en identifier les acteurs, les formats et les thématiques successives (Callon 1986 ; Dodier 2003).

Si cette entrée en matière convient par excellence à notre analyse, c'est que la visibilité publique même de la rétention fait partie intégrante de la tension qui l'oppose, comme dispositif répressif, à l'État de droit : comme on l'a indiqué, son histoire officielle débute avec la révélation scandaleuse d'une pratique informelle, consistant pour les policiers marseillais à enfermer les étrangers en instance d'éloignement hors de tout cadre légal. Tout autant que son illégalité, c'est alors l'opacité de la privation de liberté qui la place en contradiction avec les principes de l'État de droit : de ce point de vue, la publicité est le ressort permettant la révélation au grand jour, et donc la mise en débat régulière, des conditions de rétention. À partir des années 1980, la désignation des intervenants associatifs présents sur le terrain comme étant *de facto* préposés à cette critique publique complique toutefois les termes de la discussion : la publicité des centres ne doit plus seulement permettre le débat ; sa mise en œuvre et les moyens de l'assurer deviennent eux-mêmes des objets de discussion, à travers l'émergence d'une interrogation récurrente sur la « transparence » des centres, sur ses acteurs et sur ses formats légitimes. On verra que c'est à ce titre que la possibilité d'une prise de parole critique, pour les associations intervenant en rétention avec l'agrément de l'État, a été remise en cause ou réorganisée à plusieurs reprises. On peut alors ajouter une troisième dimension essentielle à cette publicité organisée des centres : elle modifie également la configuration des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la rétention, et transforme le cadre dans lequel se déroulent les débats. L'implication d'acteurs associatifs indépendants dans le fonctionnement même de l'institution garantit en effet que chaque modification de son statut – y compris apparemment la plus « technique » – fera potentiellement l'objet d'une évocation publique, et *in fine* d'un débat élargi à de multiples acteurs non gouvernementaux. Cette constante possibilité de la critique est progressivement intégrée par les responsables politiques ou administratifs.

Si l'enjeu de la publicité s'avère effectivement central, c'est de même sur l'analyse de documents publics – articles de presse, communiqués ministériels ou associatifs, à partir de dossiers de presse et de fonds

archivistiques – que pourra s'appuyer notre retour sur les trois crises qui jalonnent la socio-histoire de la rétention.<sup>11</sup> Il s'agira de décrire en premier lieu la formation et l'évolution de cette configuration d'acteurs complexe qui constitue l'arène spécifique des débats autour de la rétention et de ses réformes. Les acteurs en sont relativement stables : on y retrouve des responsables politiques et administratifs nationaux, des journalistes spécialisés sur les questions d'immigration, et par excellence des militants associatifs – ceux des organisations présentes en rétention, notamment la Cimade qui assure seule cette mission entre 1984 et 2010, mais aussi un groupe restreint d'organisations œuvrant dans la défense des droits des étrangers : Ligue des droits de l'Homme, Groupe d'information et de soutien aux immigrés, entre autres. L'implication constante de ces acteurs permettra alors de repérer par contraste les évolutions qui affectent les débats : l'arrivée ou le départ d'acteurs spécifiques, mais aussi les déplacements des problématiques, la question de la rétention étant recadrée sur des enjeux différents d'une dispute à l'autre (Dodier 2003).

Par là même, ce retour socio-historique permettra de décrire le mouvement d'institutionnalisation progressive de la rétention : à la fois parce que la légitimité même de l'existence des centres, on le verra, fait partie des enjeux qui ne sont précisément plus soulevés après 1990 ; mais aussi parce que chacune de ces trois disputes publiques est clôturée par un nouvel accord collectif autour de l'organisation légitime de la rétention, qui cristallise dans l'ajout à son fonctionnement d'une instrumentation particulière (Dodier 2003 ; Lascoumes et Le Galès 2004). C'est au fil des réformes et des débats qu'on assistera ainsi au triple mouvement d'officialisation, de pérennisation et de spécialisation des centres de rétention déjà évoqué, et à la consolidation autour de leur fonctionnement d'une arène critique elle aussi spécialisée.

11 Trois fonds d'archives distincts ont été exploités : les fonds déposés par le ministère de l'Intérieur au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, les archives privées de Patrick Weil (directeur de cabinet de François Autain, secrétaire d'État aux immigrés au moment de la mise en place de la rétention) librement consultables au siège de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP) à Paris, et enfin les archives de l'association Cimade, aujourd'hui déposées à la Bibliothèque de documentation internationale contemporaine (BDIC), mais consultées à l'époque au siège social de l'association. On trouvera en fin d'ouvrage (à la section « Sources et bibliographie ») une présentation détaillée des séries dépouillées, qui seront également citées dans le corps du texte. La consultation de ces fonds d'archives a été complétée par l'analyse de trois dossiers de presse constitués par la FNSP, dont on trouvera la description dans la même annexe.

### L'ethnographie des pratiques associatives : la Cimade au centre de rétention du Sernans-Bréville

Cette première approche de l'institution s'articule avec une seconde démarche, à dominante ethnographique, qui fournit la matière des deux parties suivantes. Elle se fonde sur une enquête de terrain menée entre janvier et juillet 2005 dans un centre de rétention – appelé ici le Sernans-Bréville – implanté dans l'enceinte de l'aéroport international d'une grande ville de France<sup>12</sup>, et s'est centrée autour des effets sur le fonctionnement de la rétention, de sa constante mise en tension avec les principes et surtout les procédures concrètes de l'État de droit. L'enquête s'est dès lors concentrée sur le travail des intervenants Cimade, incarnant concrètement cette tension par leur travail quotidien : il s'agissait de saisir dans quelles conditions – et avec quels effets – une activité critique et « non gouvernementale » s'insérait dans le fonctionnement routinisé d'une institution répressive. Poser cette question, c'est tout d'abord interroger la contribution critique d'acteurs militants à la mise en œuvre locale des politiques publiques, qu'il s'agisse pour eux de participer à la gestion du centre, ou plus largement de prendre part à la gestion différentielle des étrangers visés par un renvoi forcé. C'est également poser la question classique de l'articulation entre les pratiques contemporaines, telles qu'elle se rendent observables par l'ethnographe, et l'histoire longue du dispositif institué, qu'il s'agisse de l'organisation locale du centre du Sernans, ou des normes définissant plus largement le statut de la rétention, dont on a déjà évoqué la production historique (Laborier et Trom 2003).

Pour saisir empiriquement ces différents enjeux, l'approche adoptée ici s'appuie sur les analyses, classiques ou plus récentes, consacrées en science politique à la mise en œuvre locale des politiques publiques (Dubois 2010 ; Jeannot 2008 ; Lipsky 2010). L'action publique s'y donne par excellence à voir comme le résultat d'une négociation élargie entre une multiplicité d'acteurs, avec lesquels les fonctionnaires de terrain se doivent de composer : leurs pratiques dépendent alors des règles qui cadrent leur activité, mais aussi et surtout de « règles secondaires » et des routines locales qui en

12 Par souci de confidentialité, les noms de personnes, ainsi que les noms de lieux et de tout élément qui permettrait de les identifier ont été remplacés par des noms fictifs. On trouvera en Annexe 3 une présentation détaillée des modalités techniques et des enjeux méthodologiques et éthiques de cette enquête de terrain.

réinterprètent le contenu en fonction de leur ethos professionnel propre, et des contraintes pratiques de leur environnement (Lascoumes 1990 ; Lascoumes et Le Bourhis 1996). Saisir l'intervention associative au centre de rétention du Sernans dans cette perspective, c'est alors la replacer dans un ordre auquel sa dimension militante et critique s'est progressivement intégrée, jusqu'à faire partie intégrante de la mise en œuvre ordinaire de l'enfermement et des renvois forcés.

C'est pour décrire cette intégration progressive qu'on a précédé l'enquête de terrain par l'analyse de deux fonds d'archives, tous deux consacrés à l'histoire du Sernans : ceux de la Cimade, et les fonds versés par le ministère de l'Intérieur au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau.<sup>13</sup> Retraçant les transformations successives du centre depuis son ouverture en 1988, ces documents ont permis d'adopter une perspective cette fois généalogique : ils donnaient l'occasion d'ouvrir la « boîte noire » du Sernans tel qu'il existe aujourd'hui, pour révéler les multiples affrontements locaux qui ont accompagné ses principales évolutions. Ils permettaient également de mesurer le rôle joué par les intervenants Cimade du centre dans ces transformations : on verra que la professionnalisation de l'équipe associative autour d'une expertise juridique revendiquée a notamment imposé de multiples changements organisationnels au centre dès la fin des années 1990. Pour finir, ce retour généalogique était également l'occasion d'envisager l'articulation des pratiques locales avec les réformes institutionnelles de la rétention évoquées dans notre première partie. Selon une dynamique déjà décrite plus haut, les modifications successives du statut de la rétention et de ses instruments n'ont eu de traduction locale que dans la mesure où elles ont été investies stratégiquement par les acteurs du Sernans, et mobilisées comme autant de ressources dans les luttes qui les opposaient. Pour finir, elles n'ont durablement transformé l'organisation du centre qu'à travers leur retraduction sous la forme de dispositifs et de pratiques durablement acceptées par tous (Hassenteufel 2011 ; Lascoumes 1990).

13 Il s'agit des cartons « Sernans-Bréville → 1998 (DER Paris) » et du classeur « Sernans-Bréville », période 1998-2007, conservés à l'époque au siège national de la Cimade, et déposés depuis à la Bibliothèque d'histoire internationale contemporaine (BDIC). Les fonds d'archives publiques ont été consultés au Centre des archives contemporaines de Fontainebleau, sous les cotes CAC 1999 0137 art. 5, « Mise en place de centres de rétention administrative des étrangers en situation irrégulière. 1985-1989 ». Le contenu de ces fonds est détaillé en fin d'ouvrage, dans la section « Sources et bibliographie » déjà citée.

### Décrire le centre de rétention comme un ordre social négocié

Entamer l'analyse par cette généalogie particulière du Sernans-Bréville, c'est donc décrire très concrètement et empiriquement la combinaison des dispositifs et des pratiques propres à l'État de droit, avec l'organisation d'ensemble du centre de rétention. C'est par là même éclairer la manière dont s'ordonne son fonctionnement présent : en premier lieu, parce que cet ordre est précisément appuyé sur des dispositifs matériels – objets, architectures, réseaux informatiques – dont la présence et la conception doivent permettre de rendre effectifs le contrôle répressif des étrangers enfermés, mais aussi les droits qui leur sont reconnus. L'État de droit s'incarne ainsi dans les choses. Au delà, il acquiert son efficacité pratique à travers un ordre social négocié qui préside à la gestion du centre (Strauss 1992). Suivre pendant plusieurs mois le travail quotidien des intervenants Cimade du Sernans a permis sur ce point d'observer les routines quotidiennes qui organisent leurs relations avec l'ensemble des professionnels du centre – qu'il s'agisse des gendarmes, des travailleurs sociaux ou encore des membres de l'équipe médicale. L'ordre social du CRA repose de ce point de vue sur un accord général quant à la « bonne gestion » de la population étrangère, dont l'observation ethnographique a permis de décrire les multiples réajustements – voire la renégociation plus explicite dans quelques situations critiques. Là encore, le bon gouvernement des étrangers, la définition des pratiques et des attitudes « conformes » à leurs droits sont l'objet principal de ces conventions sociales.

Par delà son enracinement matériel dans le dispositif et les routines d'organisation du centre, cet ordre social négocié propre au Sernans résulte toutefois également de la rencontre et de l'ajustement mutuel des trajectoires et des ethos professionnels de ses animateurs. Cette dimension est d'autant plus importante dans le cas des intervenants Cimade, tout à la fois membres du personnel du centre au même titre que les autres prestataires assurant la prise en charge des étrangers ; et militants associatifs dont le travail suppose d'objectiver les activités des « autres » pour en effectuer la critique. Le suivi prolongé de l'activité des cinq membres de l'équipe associative du centre, combiné avec des entretiens réalisés *in situ*, a permis de préciser l'articulation de leur mission revendiquée d'assistance juridique aux étrangers avec les contraintes inhérentes au travail en rétention. On le verra, l'ethos professionnel des intervenantes Cimade reproduit sur ce point la tension entre répression et protection des étrangers : acceptant d'intervenir au cœur de



l'institution, elles en acceptent d'une part les règles de fonctionnement, cantonnant dès lors leur critique à un seul registre « légaliste » – contester les irrégularités de l'administration devant les tribunaux – compatible avec un travail ordinaire au centre. Salariées d'une association, elles revendiquent simultanément un usage militant de leur expertise juridique, dont la mise en œuvre doit permettre le réexamen et finalement la remise en cause des décisions de l'État en matière d'éloignement.

Les intervenantes Cimade et la conversion du centre en espace de négociation des renvois forcés

Cette tension constitutive de la représentation que les intervenantes se font de leur métier rend compte de leur insertion dans les routines quotidiennes de la rétention – elles sont un groupe d'expertes professionnelles parmi d'autres – tout en soulignant la spécificité de leur mission. Dans la gestion du centre en premier lieu, on verra qu'elles agissent comme les observatrices constantes du traitement institutionnel des étrangers, quitte à rappeler ses acteurs au respect du droit quand elles l'estiment nécessaire. L'expertise juridique des salariées associatives a toutefois plus fondamentalement transformé la mise en œuvre des mesures d'éloignement. Son affirmation au cours des années a effectué concrètement l'inscription du centre dans la configuration d'acteurs élargie qu'on a déjà décrite : leur activité juridique et militante relie désormais l'espace de la rétention aux tribunaux et à leurs acteurs, mais aussi à une arène plus vaste de militants ou de journalistes locaux ou nationaux.

Là encore, la combinaison entre l'observation du travail associatif et le dépouillement des archives qui retracent son développement a permis de décrire les manifestations concrètes de ces liens, et leur principal effet : constituer le centre de rétention en un lieu où, comme on l'a indiqué, la mise en œuvre des éloignements est régulièrement renégociée. Les deux bureaux utilisés par les intervenantes Cimade au Sernans pour recevoir les étrangers qui sollicitaient leur aide – et au sein desquels nous avons passé l'essentiel de nos journées – ont constitué un point d'observation privilégié des dynamiques et des effets de cette négociation. Ils mettaient tout d'abord en scène la confrontation de l'expertise juridique des intervenantes associatives avec la trajectoire et les projets migratoires des étrangers – projets que l'assistance juridique vient alors chaque fois modifier, briser ou plus simplement réorienter. Ils donnaient également un premier aperçu de l'impact de cette expertise juridique sur la mise en œuvre des renvois forcés, qu'elle peut alternativement

confirmer, contester, ou finalement annuler devant les tribunaux. Le recours à une série d'analyses statistiques permettra alors de relier ces observations situées et nécessairement partielles à un tableau plus général de la gestion différentielle de l'éloignement : il tentera de restituer l'impact respectif des décisions de l'administration ou de celles des tribunaux sur le renvoi effectif, ou plus couramment sur la remise en liberté des étrangers.

### Plan de l'ouvrage

Notre analyse se déploiera ici en deux parties, précédées d'un chapitre liminaire. On l'a indiqué, ce dernier revient sur trois débats publics à l'occasion desquels le statut de la rétention a fait l'objet d'une re-négociation, pour être finalement modifié. Après cette entrée en matière socio-historique, notre première partie s'appuiera sur l'enquête de terrain menée au centre du Sernans-Bréville, pour présenter la genèse du dispositif du centre, et l'ordre négocié qui régit aujourd'hui son fonctionnement. Le chapitre 1 décrira ainsi la gestion ordinaire des étrangers telle qu'elle s'effectue au quotidien, en analysant le rôle spécifique des intervenantes Cimade : leur présence maintient les pratiques des autres professionnels sous un constant regard critique, dont on notera simultanément les limites. Le chapitre 2 reviendra plus spécifiquement sur l'assistance juridique des intervenantes associatives, et la manière dont elle s'insère dans ce même ordre quotidien du centre de rétention – l'ethos légaliste des intervenantes leur ayant permis d'aménager, au cœur du centre, une activité certes juridique, mais également revendiquée comme une pratique politique et militante dirigée contre l'État. La seconde et dernière partie de l'ouvrage reviendra alors sur les effets de cette expertise juridique critique sur la gestion différentielle des étrangers passibles d'une mesure d'éloignement. Le chapitre 3 décrira ainsi le déploiement de l'assistance juridique aux étrangers telle qu'elle s'effectue quotidiennement dans les bureaux de la Cimade, en relevant son impact sur la carrière institutionnelle des étrangers aidés, mais en mesurant aussi plus largement ses effets sur l'inégale mise en œuvre des renvois forcés. Le chapitre 4 complétera cette perspective en décrivant le cas particulier de la protection « humanitaire » due aux étrangers atteints de pathologies graves ou qui, de façon plus ambiguë, se sont délibérément infligé des blessures. L'expertise juridique des intervenantes Cimade se combine alors à l'expertise clinique de l'équipe médicale du centre, pour ajouter à la protection juridique « stricte » une protection juridico-humanitaire, plus paradoxale encore.

## ENCADRÉ 1

## LES PROCÉDURES D'ÉLOIGNEMENT ET DE RÉTENTION DANS LA FRANCE CONTEMPORAINE

Le cadre français de l'éloignement du territoire est défini depuis 2005 par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), lui-même héritier de l'Ordonnance du 2 novembre 1945 sur l'entrée et le séjour des étrangers. Ces différents textes ont connu depuis le début des années 1980 d'innombrables modifications qui complexifient d'autant les analyses juridiques ou sociologiques. La présentation qu'on va lire concerne en l'occurrence le droit de l'éloignement du territoire tel qu'il existait au moment de l'enquête, soit en 2005. Si les mesures évoquées existent encore à l'heure actuelle, on précisera ici brièvement les modifications que leur champ d'application a subies depuis lors, et l'apparition d'autres instruments juridiques. La logique d'ensemble – renvoyer les étrangers dépourvus de titre de séjour, et ceux qui ont été condamnés pour certains crimes ou délits – n'a fait, quant à elle, que s'amplifier.

On distinguera ici deux grandes catégories d'étrangers visés par l'éloignement forcé :

– *Les étrangers en situation irrégulière*. À l'époque de l'enquête, ils étaient visés par le seul Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF). Cette mesure pouvait être prononcée à la suite du rejet par la préfecture d'une demande de titre de séjour de la part d'un étranger (l'arrêté était alors envoyé par la poste), mais elle suivait le plus souvent le contrôle puis l'interpellation sur la voie publique d'un étranger dépourvu de titre – une carte de séjour ou de résident – conduit ensuite au poste de police pour une garde à vue relativement courte, au cours de laquelle les services préfectoraux adoptaient l'arrêté. L'étranger pouvait ensuite être placé en rétention, et ne disposait que d'un délai de 48 heures pour contester l'arrêté de reconduite devant un tribunal administratif. S'il était renvoyé dans son pays d'origine, il ne lui était toutefois pas interdit de revenir par la suite sur le territoire français par les voies légales.

Cette mesure, encore en vigueur, est aujourd'hui d'application plus restreinte – elle ne concerne que les étrangers dont la présence est considérée comme « une menace pour l'ordre public » ou qui ont travaillé sans autorisation. Surtout, elle entraîne désormais pour les étrangers visés l'interdiction de revenir sur le territoire français pendant une période de trois ans. C'est une autre mesure instituée en 2007, l'Obligation de quitter le territoire français (OQTF), qui régit aujourd'hui la majorité des renvois forcés, dans des conditions proches de l'ancienne procédure de reconduite à la frontière : l'OQTF peut être prononcée à la suite d'un refus de titre de séjour ou à la suite d'un contrôle d'identité sur la voie publique. Elle peut dans ce cas justifier une « retenue pour vérification du droit au séjour » (mesure administrative équivalente à la garde à vue en procédure pénale) puis un placement en rétention ; là encore les personnes renvoyées n'ont que 48 heures pour contester la mesure devant un tribunal administratif. L'OQTF n'interdit pas elle-même le retour ultérieur sur le territoire, mais elle peut être assortie d'une Interdiction de retour sur le territoire français (IRTF).

– *Les étrangers éloignés à la suite d'un délit pénal (ou « double peine »)*. Cette catégorie peut être visée par une mesure judiciaire, l'interdiction du territoire (ITF), prononcée par le juge pénal à la suite d'une condamnation pour un crime ou délit de droit commun, ou une infraction à la législation sur les étrangers. Le juge peut seul accorder son relèvement sur demande gracieuse de l'étranger. La seconde mesure, administrative, est l'arrêté ministériel d'expulsion (AME), qui vise plus généralement tout étranger dont la présence en France

est perçue comme « une menace grave pour l'ordre public ». Elle est contestable devant les tribunaux administratifs par la voie ordinaire du recours pour excès de pouvoir. Les étrangers visés par une expulsion ou une interdiction du territoire peuvent eux aussi être interpellés sur la voie publique, bien que l'adoption de leur mesure d'éloignement au cours de leur détention pénale suppose leur remise à la police et leur placement en rétention à l'issue de la peine de prison.

Dans les deux cas, les personnes renvoyées du territoire sont transférées dans un Centre de rétention administrative (CRA), après un éventuel passage de 48 heures maximum dans un Local de rétention (LRA), lieu d'enfermement provisoire destiné à attendre qu'une place se libère dans un centre. La procédure se termine éventuellement par leur embarquement forcé sur un vol ou un navire vers leur pays d'origine ou, dans plus de la moitié des cas, par leur remise en liberté sur le territoire français à l'issue de la durée légale de rétention.

Pour toutes ces situations, une série de catégories « protégées » contre tout éloignement du territoire a également été instituée dès 1981, et développée par la suite. Dans le cas des étrangers en situation irrégulière (APRF et aujourd'hui OQTF), sont ainsi légalement « inexpulsables », entre autres, les parents et conjoints de Français, les étrangers ayant résidé légalement depuis 10 ans, ou depuis l'âge de 13 ans sans condition de régularité. Dans le cas de la « double peine » (AME et ITF), des catégories protégées existent également, mais leur utilisation est plus encadrée.

La rétention possède de même son propre cadre juridique protecteur, bien que les réformes des années 2000 l'aient fortement érodé. Son contrôle juridictionnel est aujourd'hui confié au Juge des libertés et de la détention (JLD), devant lequel les retenus comparaissent après cinq jours de rétention, puis de nouveau vingt jours plus tard s'ils sont encore privés de liberté. Ce magistrat n'examine pas la légalité de la mesure d'éloignement, mais peut en revanche libérer la personne, l'assigner à résidence, ou prolonger sa rétention pour vingt nouveaux jours. Chacune de ses décisions est elle-même susceptible d'appel.