



Cultures & Conflits

31-32 | printemps-été 1998
Sécurité et immigration

Loi Debré : la fabrique de l'immigré (Partie 2)

Charlotte Lessana



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/conflits/618>

DOI : 10.4000/conflits.618

ISSN : 1777-5345

Éditeur :

CCLS - Centre d'études sur les conflits liberté et sécurité, L'Harmattan

Édition imprimée

Date de publication : 15 mai 1998

ISSN : 1157-996X

Référence électronique

Charlotte Lessana, « Loi Debré : la fabrique de l'immigré (Partie 2) », *Cultures & Conflits* [En ligne], 31-32 | printemps-été 1998, mis en ligne le 16 mars 2006, consulté le 21 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/conflits/618> ; DOI : 10.4000/conflits.618

Ce document a été généré automatiquement le 21 avril 2019.

Creative Commons License

Loi Debré : la fabrique de l'immigré (Partie 2)

Charlotte Lessana

L'identification et " l'éloignement effectif "

De façon éclairante, le Parlement comme le gouvernement refusent de s'ajuster aux conditions de non-expulsion de l'article 25, maintenant une zone de non-droit dans laquelle la lutte est ouverte entre " éloignement " et procédures de recours. Et, quand le Sénat rétablit la mesure rejetée par l'Assemblée nationale en première lecture, permettant de régulariser, pour l'étranger résident depuis 15 ans, M. Philibert réagit en refusant l'idée d'une carte temporaire de plein droit : " Je ne veux pas laisser dire qu'on revient à une niche de ni-ni. Il n'y a pas de ni-ni dans ce domaine là. Il y a des gens qui n'auront pas de plein droit une carte de séjour temporaire ". La contrainte du droit à la vie familiale normale tiraille déjà les députés et le gouvernement. Mais le défaut d'identité qui, sans laissez-passer consulaire, oblitère les possibilités " d'éloignement ", les obnubile.

L'identification des personnes est un thème majeur du projet de loi. Selon M. Marquès, sénateur du groupe centriste des Pyrénées orientales, " l'anonymat est devenu une véritable filière d'immigration irrégulière, etc. (car) près de 90% des clandestins maghrébins interpellés sont dépourvus de documents, etc., il suffit de paraître sourd et muet pour être remis en liberté "¹. L'identification est reliée à toutes sortes de dispositifs de contrôle. On l'a vu sur le travail des " clandestins ", les filières, le fichier des hébergeants ou la délinquance, mais la loi Debré propose aussi la retenue du passeport lors du contrôle d'un étranger irrégulier, la prise des empreintes digitales au moment du dépôt d'une demande de séjour et son utilisation par la police, la connexion de cette dernière au fichier de l'OFPPA et enfin la transformation des procédures de reconduite aux frontières. C'est donc aussi dans cette course à " l'éloignement effectif ", que les différentes formes d'irrégularité se confondent.

Ainsi, depuis 1993, les règles du droit d'asile se fondent dans le cadre et la logique de l'ordonnance de 1945. La rhétorique de la fraude, continûment utilisée contre les demandeurs d'asile, cherche à entraver les formes de recours possibles. Ainsi, quand le

dépôt de demandes d'asile multiples constituait déjà une " fraude délibérée ", la loi Debré entend caractériser le dépôt des candidatures sous des " identités multiples ", par l'étiquette : " recours abusif "2

. Les " déboutés " sont devenus la préoccupation privilégiée du ministre de l'Intérieur qui, suite aux conséquences de la politique européenne d'asile, est confronté à plus de 200 000 déboutés du droit d'asile3

. Au cours des débats, les députés reprennent une disposition de l'avant-projet de loi, permettant, aux fins d'une identification, aux forces de police d'accéder au fichier de l'OFPRA. Adopté, l'article est censuré par le Conseil constitutionnel, car il ne respecte pas la confidentialité des informations détenues par l'OFPRA. Les logiques liées à la fraude conduisent à subordonner la légitimité des actions entreprises à leur nécessaire efficacité, quitte à escamoter les règles de l'asile ou à restreindre l'exercice du juge, garant des libertés individuelles. En fait, les modifications législatives tendent à contourner la confrontation avec le juge, soit dans le cadre de la rétention administrative4, soit en créant une rétention judiciaire qui se sert de sa caution.

" L'amélioration " de la rétention administrative5, cœur répressif de la loi, s'inscrit dans l'ordre d'un conflit qui oppose le ministère de l'Intérieur aux juges qui s'estiment compétents, pour statuer sur la légalité du contrôle d'identité6. Au terme de la loi Debré, le procureur de la République peut, s'il lui apparaît que " l'intéressé ne dispose pas de garanties de représentation effectives " (il suppose que la personne ne se présentera pas devant le tribunal administratif), demander au premier Président de la cour d'appel, contre les ordonnances prises par le président du tribunal de grande instance (refusant la prolongation du maintien), de décider le recours suspensif. L'intéressé sera, alors, maintenu à la disposition de la justice jusqu'à ce que l'appel soit jugé sur le fond (décision du juge administratif) .7. D'une certaine façon, le juge n'est plus garant de la privation de liberté. De plus, la loi Debré autorise l'administration à attendre 48 heures contre 24, avant de saisir le juge, si elle souhaite prolonger la rétention administrative8

. Comme le juge administratif doit statuer dans les 48 heures sur la validité de l'arrêt préfectoral de reconduite, cela devrait permettre d'éviter de saisir le juge.

Enfin, créée en 1993, pour remédier aux exigences du Conseil constitutionnel en matière de rétention administrative, la rétention judiciaire permet une incarcération de trois mois aux seules fins de l'identification9. Jusqu'à la circulaire de 1995, elle était peu appliquée10. Selon Maître Liger, cette disposition, inscrite dans le chapitre du code de procédure pénale qui prévoit que le reclassement du prévenu est en voie d'être acquis, " n'a rien à voir avec la réinsertion du condamné étranger, elle est concernée par le bannissement et constitue un véritable chantage judiciaire "11. Le rapport Philibert l'interprète, en effet, comme une punition républicaine12

. Cela n'empêche pas M. Debré de vouloir en renforcer le " contenu " : " une méthode simple consiste à étendre son champ d'application à l'ensemble des délits de séjour irrégulier, ou de refus d'embarquement "13

. C'est à dire que l'étranger passible d'une mesure " d'éloignement ", dépourvu de documents d'identité, volontairement ou non, peut être maintenu en rétention. Si cette mesure est en partie symbolique (la majorité des juges ayant refusé d'appliquer cette rétention), elle s'inscrit dans une logique perverse qui confond punition et reclassement14

L'obsession de la fraude, interprétée comme déloyauté, et celle de la différence, comme allusion à une malignité intrinsèque, caractérisent la figure de l'immigré¹⁵

. A travers la succession des agencements pratiques proposés par la loi, le discours politique travaille pour désigner un adversaire sous l'éponyme immigré. Cependant, émergeant de pratiques hétérogènes, le discours qui en ressort, construit l'immigration en un danger tous azimuts. Ainsi, le ministre de l'Intérieur n'hésite pas à lister des menaces éparses, comme pour les souder¹⁶

.

Cristallisant un continuum de menaces, l'immigré plus ou moins " clandestin " développe, dès lors, des capacités d'expression multiformes, devenant au travers d'un réseau de significations successivement délinquant, terroriste, clandestin, fraudeur, travailleur au noir, etc. De sorte que chacun pourra reconnaître cet " Autre infiltré ". L'hétérogénéité des pratiques de contrôle s'inscrit donc dans un processus politique qui cherche à en unifier le sens à travers la construction d'un discours qui dit répondre à un problème, l'immigration. L'immigration, construite par l'adjonction de discours sécuritaires variés, comme objet naturel et menaçant, devient du fait de sa représentation comme telle (sa désignation ayant un effet performatif) le trait saillant liant ces " insécurités " éparses. Mais comment dans la concurrence démocratique, émerge ce discours ?

Les structures du jeu politique

Le discours politique étant l'objet même de la pratique politique, l'assiduité des hommes politiques et la centralité du thème de l'immigration s'estime à l'aune de ce qui est espéré en terme de coalition, consensus, lutte. La constitution d'une figure de l'ennemi est aussi le signe d'un dispositif de pouvoir précis¹⁷

. Quel est ce dispositif de pouvoir au sein de la " droite " et à quelle dynamique correspond-il entre majorité et opposition ?

Le jeu politique, constitué selon Pierre Bourdieu par un " système d'écart distinctifs ", détermine l'espace des prises de position : " (...) une prise de position, le mot le dit à merveille, est un acte qui ne prend son sens que relationnellement, dans et par la différence, l'écart distinctif "¹⁸. Si la " problématique légitime en politique "¹⁹

est ce dont la classe politique estime convenable de débattre dans l'arène politique, le domaine du vraisemblable et les conditions de possibilité d'un discours sont inhérents à la structure du jeu politique. Or depuis le début des années 80, l'opposition catégorielle droite/gauche (fondée sur le distinguo : opposition/majorité) sur le thème de l'immigration, s'est surtout traduite par la mise en œuvre d'une pratique politique commune fondée sur des formules similaires²⁰

. Quels sont alors les enjeux et les règles rhétoriques sur lesquels le jeu des écart distinctifs entre " droite " et " gauche " se déploie ?

Après les lois Pasqua, la loi Debré est l'exemple même d'une construction de l'immigration comme problème institué²¹

. Elle impose l'idée qu'il faut trouver une solution d'urgence, mais déjà touchée par un mouvement social de protestation, elle y allie des régularisations, permettant, face à une Assemblée très à droite et à la mobilisation pour les sans-papiers, d'observer les qualités syncrétiques du discours gouvernemental²²

. D'ailleurs, les députés de la Commission d'enquête ne s'y trompent pas et rappellent à plusieurs reprises que " c'est au Parlement, incarnation de la volonté populaire, qu'il revient de faire la loi "²³

, s'adressant directement au gouvernement de leur majorité.

Jeu de pouvoir au sein de la " droite "

Considérant la " droite " en tant que catégorie, non pas ontologique mais issue de la représentation politique, quel est l'impact de la " question de l'immigration " en son sein ?

Les rapports parlementaires Philibert, Léonard (travail clandestin) et Cuq (foyers de travailleurs immigrés²⁴) ont agrégé sur les questions de la fraude généralisée et du coût social de l'immigration, les colères et les réactions d'une partie des députés de droite qui siègent depuis 1993. De l'UDF comme du RPR ou de formations parlementaires indépendantes, ils forment durant l'examen de la loi Debré le groupe informel que les médias ont appelé les " ultras "²⁵.

Le rapport Philibert entame son étude en disant " la fraude s'est répandue à tous les niveaux "²⁶. Désignant autant le fraudeur que le " fraudeur potentiel ", c'est en fait l'idée de fraude qui est visée. Tandis que la loi ne retient que le visiteur et son complice, l'hébergeant, le demandeur d'asile menteur, l'anonyme " sourd et muet " et le travailleur " au noir ", le rapport Philibert propose tout simplement de restreindre " l'intérêt d'un séjour irrégulier en France "²⁷, dénonçant le coût social de l'immigration dans la lignée des thèses du Club de l'Horloge ou de l'extrême droite sur le chômage. Ainsi, l'aide médicale ouverte à tous, n'étant " pas restreinte aux seules urgences ", ne permet en rien de " réduire les avantages indûment espérés ". C'est dans cette course à la fraude potentielle que se détecte le mieux la perception de l'autre. Le rapport s'agace de ce que les détenus soient automatiquement affiliés à la sécurité sociale, quand il demande en la matière un contrôle plus strict. Par ailleurs, s'il ne servirait à rien de subordonner la scolarisation à la régularité du séjour des parents, puisque cela affecterait la délinquance et que rien ne dit que cela serait dissuasif : " il faut prendre garde à ce que la présence d'enfants au foyer d'étrangers en situation irrégulière (ne constitue pas) une incitation au séjour familial irrégulier ".

Ainsi, Mme Sauvaigo, toujours dans une logique d'anticipation, se sert de l'exemple guyanais pour demander le conditionnement de l'acquisition de la nationalité française à la situation de régularité des deux parents : " En Guyane, les Haïtiennes viennent accoucher et font reconnaître l'enfant par un Français qui est payé. L'enfant devient Français et la mère est inexpulsable. C'est pourquoi j'ai proposé que la nationalité de l'enfant dépende de la régularité de la mère sur cinq ans. Et maintenant qu'on retourne au droit du sol pur, toutes les femmes du monde vont venir accoucher en France. On en fait des malheureux, il y a tellement de chômeurs déjà²⁸ ". De plus, de multiples amendements, rejetés, cherchent à priver de titre de séjour ceux qui se seront endettés auprès de l'Etat, ou encore ceux qui auront profité trop longuement des minima sociaux. On comprend la perversité de cette pensée qui, percevant le déséquilibre Nord-Sud dans une perspective catastrophiste, remet en question la légitimité républicaine²⁹.

Cependant, l'objectif du rapport est d'abord de faire pression sur le gouvernement pour obtenir une modification législative sur l'immigration. Certains membres de la Commission se tiennent à cette logique. Si M. Philibert, ancien rapporteur des lois Pasqua, voit son amendement sanctionnant, au nom des principes de " laïcité, égalité des sexes,

unicité de la loi ", la " présomption de regroupement polygamique " retiré, c'est moins par désaccord du ministre de l'Intérieur, qu'en raison de son caractère discriminatoire qui serait sanctionné par le Conseil constitutionnel³⁰. D'autres, comme Mme Sauvaigo, ne se soumettent aux limites imposées par le jeu politique qu'en deuxième lecture, sous la pression des groupes parlementaires et du gouvernement³¹. Car, le désaccord politique est frappant, en ce qui concerne l'Europe, par exemple.

Poussant jusqu'au bout sa logique, le rapport Philibert demande une action volontariste contre le " mythe de l'ouverture des frontières " - comme si cette perméabilité était nouvelle et comme si on pouvait décréter de les fermer -, mettant directement en cause la construction européenne³². Si ces dissensions, largement dynamisées par des enjeux électoraux locaux, préfigurent l'explosion de la droite suite à son échec électoral, comment sont-elles gérées lors du débat sur la loi Debré ?

Les revendications des ultras outrepassant les aspirations du gouvernement, M. Debré adopte un discours répétiteur qui légitime leurs affects idéologiques, tout en préparant un repli stratégique, qui interviendra au moment de la deuxième lecture. Ainsi, le discours sur la consommation d'allocations rejoint le thème néolibéral de la paresse naturelle des masses. Il se résume dans l'idée du dénuement des immigrés, que l'on retrouve en filigrane dans le système des visas, des certificats d'hébergement, comme dans la lutte contre le franchissement clandestin des frontières qui alimente des " filières d'esclaves ". Autant d'approches légitimes qui permettent à M. Debré de satisfaire, rhétoriquement, les ultras³³

Ainsi, quand il dénonce une " nouvelle immigration d'ayant-droits "³⁴

, manquant de " volonté d'intégration ", il évoque le thème des privilèges sociaux, central pour le débat politique et social³⁵. De plus, lors des débats, les ultras s'appuient sur une interprétation et un répertoire commun avec le ministre de l'Intérieur sur les menaces liées à l'immigration³⁶, pour présenter de multiples amendements, dont certains, issus de l'avant-projet de loi, sont adoptés. Il s'agit de l'informatisation des empreintes des demandeurs de séjour, de la connexion du fichier de l'OFPRA à celui des forces de l'ordre et du conditionnement du renouvellement de plein droit des titres. Mais, les deux dernières mesures seront censurées par le Conseil constitutionnel³⁷. Ainsi, on peut supposer que la gestion des ultras se traduit par une certaine autonomisation du ministre de l'Intérieur : une alliance ponctuelle qui constitue une tentative de forcer les appréhensions du Conseil constitutionnel et les réticences du Premier ministre. Rappelons, d'ailleurs, que le projet de loi est présenté au Parlement dans des circonstances finalement équivoques. Car, il semble bien que M. Juppé ne l'ait autorisé que suite à la libération de la plupart des sans-papiers de l'église Saint-Bernard par les juges qui, au vu d'une interpellation " illégale ", ont refusé de prolonger la détention administrative. L'intervention à la hache aurait donc eu pour objectif de démontrer les " difficultés " que l'administration rencontre pour " éloigner " et forcer le Premier ministre à accepter favorablement une nouvelle proposition de loi.

Le gouvernement ayant ouvert l'espace public à la pétition des ultras et établi avec eux, par la médiation de M. Debré, un répertoire linguistique commun, il finira par se servir de leur animosité pour démontrer aux centristes, comme aux électeurs, la pondération de son jugement (qui est en fait un équilibre des positions) ³⁸. Englobant une multiplicité de contradictions, la rhétorique gouvernementale apparaît comme une stratégie de vraisemblance non-polémique, centrée sur une cible floue qui permet de maintenir la

cohérence du mouvement et d'espérer un consensus avec la " gauche ". Ainsi, conscient des dissensions à " droite ", M. Philibert fait, lors des débats, l'apologie de l'approche pragmatique chère au ministre de l'Intérieur : " tout renforcement de cette législation entretient peur et polémiques (...) tout allègement rendrait effectivement impossible cette intégration. Posons-nous la seule question qui vaille : ce texte est-il efficace ou non ? " Cette rhétorique permet de traiter indistinctement toutes les questions sous l'angle de l'efficacité³⁹

Le problème de l'immigration n'a pu être un moteur pour souder l'alliance hétéroclite de la " droite " que banalisé par l'amalgame de problèmes divers. Cependant, la question du FN presque sous-jacente à celle de l'immigration fera éclater cette " coalition ", passée dans l'opposition en mars 1997. L'idée maîtresse d'un nécessaire consensus national (donc entre le " gauche " et la " droite ") sur l'immigration doit aussi être pensée comme indispensable au maintien de la cohésion interne des formations partisans⁴⁰.

<!--SPIP-->

La construction de l'immigration comme " problème naturel " au sein du personnel politique

Depuis le milieu des années 80, la politique d'immigration se concentre sur l'idée de lutte contre l'immigration clandestine, légitimée par le concept d'intégration, tout en constituant un droit des étrangers conditionné par la notion de " menace à l'ordre public ". En effet, habitée par l'idée d'un consensus national, la " gauche " gouvernementale s'est orientée vers une politique sensiblement identique à celle de la " droite ". Par ailleurs, de plus en plus sensible à l'influence des sondages d'opinion et au travail des experts, qui apparaissent comme de nouvelles instances de production de vérité, le débat politique se concentre autour d'une rhétorique de l'acceptabilité sociale, largement établie en fonction du jeu politique lui-même. La problématique légitime construite dans la concurrence droite/gauche fait de l'immigration un problème relevant d'abord de la morale républicaine, puis d'une équation technique⁴¹

. Ces déplacements, qui fondent le consensus, masquent en dernier ressort l'impact des rhétoriques du Front national sur le discours et les représentations politiques.

Le débat sur l'immigration se légitime par une référence continue aux principes républicains. D'abord avec la Commission Long sur le sentiment national⁴², chargée d'une audit sur le sentiment national (dans la jeunesse), émerge le concept de " volonté d'intégration ". Puis en 1988, l'exigence républicaine est une nouvelle fois sollicitée pour légitimer la politique de désignation des " immigrés ", avec l'idée d'une intégration dépendante du contrôle de l'immigration. Les partis politiques parlementaires s'unissent autour d'une formule consensuelle : " la réussite de la répression de l'immigration clandestine conditionne la réussite de l'intégration des étrangers réguliers ", qui permet, entre autre artifice, d'estimer l'intégration en fonction de l'effectivité du " contrôle des flux "⁴³

. Pour absconce que soit cette formule, elle est tant répétée, qu'elle finit par s'imposer comme une évidence au public. Ainsi, une étude de la SOFRES datée du 20 février 1997 rapporte que 68% des Français estiment que la lutte contre l'immigration " clandestine " est un moyen efficace pour favoriser l'intégration.

De plus, le consensus est chaque fois reconduit dès lors qu'il est possible d'oblitérer toute perspective politique en arguant d'une problématique pragmatique ou technique. Cette

approche technicienne est légitimée, au moment de la loi Debré, par une problématique politique soi-disant résolue par les lois Pasqua, alors que ces dernières prétendaient n'être, elles-mêmes, qu'une normalisation des pratiques instaurées par la " gauche ". Car l'argument de la technicité met en scène une solution inespérée : la restauration de l'efficacité de l'Etat, utilisée autant à " gauche " qu'à " droite ". Ainsi, l'idée d'une nécessaire amélioration de " l'éloignement effectif " en regard d'un taux d'à peine plus de 20% est en partie issue d'une manipulation statistique. Depuis 1991, au terme de toute carte de séjour (que la personne ait été interpellée ou pas, qu'elle soit partie ou restée), un arrêté de reconduite est envoyé, changeant drastiquement le nombre de reconduites prononcées. Ainsi, tandis qu'entre 1986 et 1989, 60 à 70% des décisions étaient exécutées, en 1992 il n'en reste que 20%. Le problème ainsi construit justifie la nécessité (fondée en science) d'un dispositif juridique plus répressif. Le discours politique imprime un ordre logique qui met en scène la naturalité des dispositifs légaux adoptés.

En fait, la construction d'un problème naturel s'appuie sur toutes sortes de ressorts⁴⁴

. Le rapport Philibert, pièce maîtresse d'une compréhension des rhétoriques politiques, est bâti sur l'idée d'une progression de la clandestinité sur le territoire⁴⁵. Quant au ministre de l'Intérieur, c'est en arguant d'une prétendue " exposition naturelle du territoire national aux flux migratoires " qu'il entame l'énoncé des motifs de la loi⁴⁶

. Si bien que la caractéristique de la politique migratoire est alors de s'attacher à l'ordonnance de 1945, " symbole " d'une immigration éternellement problématique, comme s'il s'agissait d'un texte sacré⁴⁷

.

Cette technicité des approches espère aussi prendre de court les thèses dites " politiques " du FN. Mais plus que cela, la concurrence du FN biaise le discours sur l'immigration. Ainsi, pour M. Debré, quand en 1996 moins de 25% des " irréguliers " sont reconduits à la frontière, cette déficience de l'Etat a pour conséquence directe le développement de la xénophobie : " un effet désastreux sur l'opinion ". De même, si M. Juppé se croit, suite à la non-reconduite immédiate des sans-papiers de Saint-Bernard, obligé de présenter une nouvelle modification de la loi, c'est en fonction de l'idée admise qu'une telle libération ne peut que favoriser le FN. Dans le champ de l'immigration, c'est donc souvent en référence aux positions du FN que les acteurs politiques étalonnent leurs discours⁴⁸

. Car, suite des élections municipales de mars 1983, le consensus sur les enjeux de la politique de l'immigration entre " gauche " et " droite " se fonde aussi sur le rapport au FN.

Or, cette posture de " responsabilité " vis-à-vis du FN, liée au contexte institutionnel, qui a ses règles de langage et ses rituels, procure l'avantage d'un ancrage républicain⁴⁹

. Ainsi, c'est seulement quand la " rue " a dramatisé l'enjeu sur la question de la délation, (la manifestation du 22 février 1997 ayant montré la sensibilité du public à la " référence vichyste ") que la gauche monte au créneau⁵⁰. Et, lors des débats parlementaires sur la loi Debré, le thème de la " gestion " du FN à travers une politique gouvernementale, " pragmatique et équilibrée ", devient rapidement l'axe central de la polémique⁵¹. Aussi, le coup tactique des sénateurs de la " gauche plurielle " est d'occuper le terrain de la lutte contre le FN⁵². Mais, si la constance avec laquelle la controverse sur l'immigration se rapporte à celle de la République peut être un facteur d'assouplissement, c'est surtout un facteur d'évitement et de reconduction perpétuel du débat sur l'immigration, l'histoire même de la République étant ambivalente. La question de la gestion du FN à travers la

politique migratoire renforce l'assise des rhétoriques républicaines au sein des groupes parlementaires et offre un terrain renouvelé au jeu des écarts distinctifs nécessaire à la concurrence politique⁵³

.

Ainsi, le " consensus " n'empêche pas les partis de s'affronter à travers les " rhétoriques réactionnaire et progressiste " qui maintiennent l'habillage identitaire des partis. Homothétiques, les discours de la " droite " et de la " gauche " se répondent : le PS favorise l'immigration " clandestine " qui compromet l'intégration des " étrangers réguliers ", menace l'harmonie de la nation et suscite des réactions xénophobes ; la " droite " déstabilise par des lois suspicieuses l'intégration des étrangers en France, affecte les libertés individuelles et légitime les rhétoriques du FN.

Dans l'objectif de la préservation du jeu politique, la dynamique de concurrence partisane entraîne ainsi la constitution d'un consensus de contournement des positions du FN. Mais, la rhétorique du FN devient la rhétorique de référence. Quand la politique d'immigration s'oriente en fonction d'un risque de " montée de la xénophobie " et de l'existence d'un " problème " de l'immigration, elle participe à la réalisation de sa propre prédiction (l'immigration fait monter le FN). L'idée d'une intégration républicaine " difficile ", critère de légitimité par excellence, permet alors de distinguer entre " clandestins " et " réguliers ". Mais, la solution comme " di-vision " entre bons et mauvais, confirme la menace et perpétue le problème⁵⁴. Par exemple, bien que la doctrine républicaine ne conçoive, par principe, que des individus, le changement d'origine des immigrés justifie pourtant le durcissement de la législation, comme si ces personnes devaient brutalement être considérées en fonction d'une aire culturelle déterminée. Il est ainsi inscrit au titre des motifs de la réforme du code de la nationalité d'août 1993 que " L'origine géographique de l'immigration (s'étant) modifiée, il est un fait que l'intégration de cette nouvelle population étrangère s'est révélée plus difficile "⁵⁵. La visibilité des sans-papiers africains de l'église Saint-Bernard suscitera la même tentation d'en assigner l'inassimilabilité.

On peut aussi se poser la question en terme de représentation. Car, des " odeurs "⁵⁶ aux importuns qui se servent dans le " frigidaire des Français "⁵⁷

, les politiques livrent des images de l'immigré décalquées sur celles du FN. Aussi, comme l'écrit Murray Edelman on peut dire que : " La trace de ce qui est nié demeure dans l'action, la signification de ce qui est affirmé étant construite par ce en quoi cette trace diffère de l'affirmation "⁵⁸

. De ce point de vue, la déclaration M. Juppé durant l'examen législatif du projet de loi est explicite : " L'idéologie du FN est de dire que l'étranger, quel qu'il soit, est un danger. C'est ce qu'on appelle la xénophobie et je me bats de toutes mes forces contre (...) Je veux faire le partage entre immigration régulière, qui est la bien venue en France, et l'immigration irrégulière ". L'évitement du FN stigmatise cette trace et détermine le fonctionnement du dispositif d'ensemble quant à " l'immigré "⁵⁹

.

Légale ou illégale, l'immigration apparaît toujours comme un mal économique, social ou culturel, car tout dans le corps des textes législatifs et des débats est fait pour amarrer à ce mot vidé de son sens une kyrielle de problèmes. En particulier, les discours identitaires, issus des acteurs politiques, dirigent le sentiment de perte vers des repères culturels. Identifiée et nommée, problèmes sociaux, politiques, nationaux et

internationaux peuvent se greffer sur la figure de l'immigré. Quand l'ennemi " politique ", le communisme, décline, l'islam devient la nouvelle menace transnationale. Par exemple, au début des années 90, une campagne médiatique dénonce le péril des " bandes ethniques " en banlieue⁶⁰

. Quant au plan Vigipirate, il étend encore la signification du lien entre ordre public, différence culturelle et immigration⁶¹

. Si cette projection des menaces extérieures sur l'intérieur peut sembler, somme toute, logique, on peut se demander si ce n'est pas justement la dénonciation de ce processus qui est elle-même paradoxale⁶²

. Car l'idée d'une aide extérieure se traduit par la peur de l'invasion ou de l'infiltration, fondant l'altérité de l'ennemi intérieur. Et si l'Autre n'était que fantasmé à l'échelle mondiale, l'ennemi intérieur permet d'en disséquer les différences, dans une intimité quotidienne. L'ennemi proche, hétérogène et atomisé, que sont les immigrés, fait du débat social un débat identitaire qui, jouant sur les représentations, transforme les rapports sociaux en rapports raciaux. Le modèle républicain d'intégration fait alors figure de machine à passer d'un registre à l'autre.

A partir de là, il faut admettre que le discours politique, comme toute forme de langage, ne transmet pas une représentation objective du monde. Cherchant à convaincre et à instituer un sens, il agit sur l'équation de l'interlocution. Le langage apparaît comme " un foyer d'incertitudes, un vecteur d'arbitraire où cohabitent de multiples niveaux et sites de significations qui se contredisent parfois mutuellement, souvent en masquant leur incompatibilité ; l'usage du langage est un mode de construction et de modification de notre expérience bien plus qu'un outil servant à représenter une réalité objective "⁶³. En ce sens, la politique est un spectacle mettant en scène des " menaces et des réassurances ", qui se construit en désignant une situation comme problème politique, dont la résolution passe par l'identification d'un ennemi public. En cette qualité, l'immigré aura la troublante particularité d'être, à la fois, étranger et infiltré.

NOTES

1. Le thème de la " culture de l'anonymat " transforme le fait que certains se débarrassent de leurs papiers pour échapper à la reconduite en une pratique culturelle substantielle, par nature invérifiable. Lutter contre la " culture de l'anonymat ", signifie accélérer la connexion des fichiers et obtenir une garantie de représentation devant le tribunal administratif.

. La précision peut sembler redondante, mais elle vient simplement répondre à deux arrêts du Conseil d'Etat (décembre 1986 et février 1994) qui n'ont pas reconnu l'utilisation de multiples identités parmi les motifs de refus de la demande.

2. La précision peut sembler redondante, mais elle vient simplement répondre à deux arrêts du Conseil d'Etat (décembre 1986 et février 1994) qui n'ont pas reconnu l'utilisation de multiples identités parmi les motifs de refus de la demande.

3. L'avant-projet de loi (daté du 6 février 1996) est marqué par la préoccupation de la fraude du demandeur d'asile.
4. Le GISTI (Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés) pose depuis 1981 la question : " le juge délégué peut-il apprécier la légalité de l'arrêté d'expulsion ou de reconduite, dès lors qu'on demande de prolonger la rétention fondée sur un acte administratif qui est illégal ? ". " La Cour de cassation a fait application de l'article 136 en le rattachant aux prérogatives de l'article 66 " et c'est sur ce fondement que " la chambre criminelle s'est réservée de vérifier la régularité d'un contrôle d'identité permettant de constater l'irrégularité de la situation administrative d'un étranger (Cass. Crim. 25.4.85 D. 1985. 329) " indique Maître Leclerc, " et la deuxième chambre civile a donné compétence au juge judiciaire, dans le cadre de la procédure de rétention prévue par l'article 35 bis, pour contrôler la régularité de l'interpellation " (Cass. Civ. II 1995, BC n° 211, JCP, 95 22 504).
5. Cette rétention administrative peut être appliquée aussi bien pour la reconduite à la frontière que pour l'expulsion ou l'interdiction du territoire. Que l'" éloignement " soit administratif ou judiciaire, ce " maintien " permet à l'administration de mettre à exécution la mesure. Avant la loi d'août 1981 cette rétention privative de liberté se faisait en l'absence de toute base légale.
6. Les " mesures d'éloignement " relèvent soit d'une procédure administrative, soit d'une procédure judiciaire (interdiction du territoire). Mais la procédure administrative de la " reconduite à la frontière " comporte un éventuel passage devant le juge pour la question de la prolongation de la rétention administrative (avant que le juge administratif statue sur le fond, s'il y a eu recours). L'article 66 désigne le juge comme seul garant des libertés individuelles.
7. " Je crois nécessaire de faire échec à des décisions mettant fin sans recours utile à une rétention administrative ", dit M. Debré, compte rendu analytique officiel du Sénat, première lecture, 4 février 1997.
8. La durée de la rétention administrative est restreinte par le Conseil constitutionnel à un maximum de 10 jours. Déjà en 1993 il avait censuré l'article des lois Pasqua qui permettait une rétention de quinze jours.
9. Selon M. Debré, " cette rétention judiciaire de trois mois serait un atout maître pour engager la procédure d'identification ", Assemblée nationale, débats, op cit., 17 décembre 1996.
10. La circulaire du ministre de la Justice, du 26 septembre 1995, vise à " lutter par la voie pénale contre la dissimulation d'identité par " disparition " de papiers et contre le refus d'embarquement, et à favoriser une plus grande utilisation de la rétention judiciaire ". L'idée est de palier à la rétention administrative jugée trop courte, tout en utilisant la caution du juge.
11. " Lorsqu'un étranger est condamné pour infraction à une mesure d'éloignement (l'article 27 de l'ordonnance prévoit une peine de trois ans de prison) et qu'il ne présente pas des documents de voyage, le tribunal peut ajourner le prononcer de la peine ". Maître Liger, op cit., 1993.
12. " Elle est conçue comme une " mise à l'épreuve " destinée à inciter l'intéressé à fournir à l'administration ces documents ou ces renseignements ". Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 177.
13. M. Debré, Assemblée nationale, débats, 17 décembre 1996.

14. Notons, qu'il faudrait étudier plus avant, réadmission, reconduites, " double peine ", autant de procédés qui tendent à la réalisation d'un objectif irréaliste, " l'éloignement " des " irréguliers ", quitte à les léser de leurs droits.
15. Celle-ci, issue d'une construction rhétorique, se décompose au fil des suspicions : résident légal, ouvrier clandestin, faiseur de mariage blanc, détenteur de faux papiers, demandeur d'asile menteur ou anonyme.
16. " Crainte du rejet de l'étranger, qu'il soit irrégulier ou régulier, crainte... de la délinquance associée..., crainte pour les valeurs auxquelles nous croyons tous. C'est même notre tradition d'accueil qui est mise en danger par une immigration mal maîtrisée ", dit M. Debré, Sénat, débats, op cit., 4 février 1997.
17. Sa désignation dépend d'une rationalisation consciente ou inconsciente des bénéfices attendus. L'obsession de la fraude et de " l'immigration clandestine " est prosaïquement, liée à la peur de perdre une partie de l'électorat au profit du Front national et ceci sur la base de sondages qui, comme le montrent Nona Mayer et Pascal Perrineau (dir.), *Le Front National à découvert*, Paris, Presses FNSP, 1996, suggèrent qu'un nombre de gens bien plus important que l'électorat du FN se disent, d'une façon ou d'une autre, préoccupés par le problème de l'immigration.
18. " Le politicien averti est celui qui parvient à maîtriser pratiquement le sens objectif et l'effet social de ses prises de position grâce à la maîtrise qu'il possède de l'espace des prises de position (...): ce " sens pratique " des prises de position possibles et impossibles, probables et improbables (...) est ce qui lui permet de " choisir " les prises de position convenables, et convenues, et d'éviter les prises de positions " compromettantes " (...) De plus, " Il n'est rien qui soit plus absolument exigé par le jeu politique que cette adhésion fondamentale au jeu lui-même (...) investissement dans le jeu qui est le produit du jeu en même temps qu'il est la condition du fonctionnement du jeu ". Pierre Bourdieu, " La représentation politique ", in *Actes de la recherche en sciences sociales*, février 1981.
19. Ou encore le champ du " pensable politiquement ". Pierre Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Minuit, 1979, p. 465.
20. Notamment l'idée que l'intégration, en fonction d'un " seuil de tolérance ", dépend, dans tous les sens du terme, de la lutte contre les " clandestins ". En décembre 1989, François Mitterrand déclarait : " Le Pen, c'est les clandestins ", *Libération*, 11 décembre 1989.
21. Selon l'étude d'impact du ministère de l'Intérieur, des " instruments juridiques nouveaux " doivent être créés pour " lutter contre les fraudes " qui se sont développées : " mariages de complaisance, " faux " étudiants, fraudes en matière de filiation et d'autorité parentale, demandes d'asiles abusives ". Le problème tel qu'il apparaît dans les expertises ou les motifs de la loi est donné.
22. D'ailleurs, le contexte de forte mobilisation dans lequel elle est discutée contribue à en faire un enjeu électoral de choix.
23. Il s'agit ici de différencier les " pouvoirs jurisprudentiels " du Conseil constitutionnel, des " pouvoirs constitutionnels " des députés. Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 182.
24. Le rapport Cuq (député RPR des Yvelines) sur la situation des foyers de travailleurs immigrés (Situation et Devenir foyers de travailleurs immigrés) qui déclare avoir une approche " pragmatique et non pas idéologique ", propose une " traitement radical " (destruction de 20 foyers) et évoque " des zones de non-droit où se reconstruisent, par ethnies, les villages communautaires africains, mais dans des conditions ahurissantes ".
25. Parmi les trente membres de la Commission d'enquête, cette frange des " ultras " est bien représentée : Serge Lepeltier (Cher, RPR), Suzanne Sauvaigo (Alpes Maritimes, RPR),

Jean-Marie André (UDF, Gard), Didier Bariani (UDF Paris), Pierre Bertrand (Seine Saint-Denis, RL), Raoult Béteille (Seine Saint-Denis, RPR), Gérard Hamel (Eure et Loire, RPR), Gérard Léonard (Meurthe et Moselle RPR), Alain Marsaud (Haute Vienne, RPR), Jean Marsaudon (Essonne, RPR), George Mothron (Val d'Oise, RPR), Rudy Salles (Alpes Maritimes UDF).

26. Le rapport Philibert décrit une fraude démultipliée, touchant tous les niveaux de " contrôle " : " Ces détournements (longs séjours) malmènent des principes fondamentaux, tels le droit d'asile, le consentement au mariage, ou plus simplement, le respect des lois ". Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 65.

27. Il comprend donc un chapitre consacré aux " avantages dont bénéficient légalement les étrangers en situation irrégulière " et un paragraphe sur la délinquance et les logements illégaux. " C'est parce qu'ils savent que même en situation irrégulière, ils sont assurés de trouver en France des moyens d'existence et des conditions de vie moins mauvaises que dans leur pays d'origine, que les étrangers continuent d'affluer ". Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 91.

28. Entretien téléphonique avec Suzanne Sauvaigo, sur la base de prises de notes. C'est moi qui souligne, juillet 1997.

29. Les ultras demandent aussi que soit exigé à " toute autorité constituée " d'avertir le procureur de la République si elle prend connaissance dans l'exercice de ses fonctions d'un délit, ou la possibilité " d'éloigner " certaines catégories de mineurs délinquants. De plus, certains membres de la Commission s'interrogent sur la scolarisation. M. Myard (RPR, Yvelines) dit, lors de l'audition de Serges Lasvignes, directeur des affaires générales internationales et de la coopération au ministère de l'Education nationale : " En ce qui concerne l'obligation de scolariser les enfants, bien évidemment, la loi de 1882 s'applique à des enfants qui sont en situation régulière sur le territoire français et à personne d'autre. Pourquoi ? parce qu'une ordonnance de 1945 précise que tout étranger en situation irrégulière est en position de délit ; vous êtes donc complice d'un délit ! ". Rapport Philibert, auditions, op cit., 16 janvier 1996, p. 206. Cependant, ce rapport qui met en balance la non-scolarisation et les risques de délinquance, conclue qu'il est tout de même préférable que " ces " enfants aillent à l'école.

30. Son amendement, plusieurs fois adopté et rejeté, interdit, " lorsque le divorce entre un étranger résidant en France et son conjoint entré en France au titre du regroupement familial a été prononcé moins de deux ans après l'admission au séjour de ce conjoint ", à celui-ci de " faire venir auprès de lui un nouveau conjoint " avant deux ans. Pourtant, M. Faugère, directeur des Libertés publiques et des Affaires juridiques au ministère de l'Intérieur, estime que " La polygamie.. est franchement, objectivement, marginale ". Rapport Philibert, op. cit., audition, 14 novembre 1995, p. 38. Notons ici qu'en matière de droit personnel, l'unicité de la loi sur le territoire de la République n'est pas toujours respectée. La répudiation est dans certains cas reconnue. Et jusqu'en 1993, la polygamie n'empêchait pas la résidence. Depuis cette date c'est au nom de l'ordre public qu'elle est pourchassée. Ainsi, les polygames qui ont été précédemment admis au séjour, doivent cesser de l'être pour obtenir la reconduction de leurs titres. Ce qui signifie souvent que ce sont les épouses qui doivent partir au pays.

A l'Assemblée nationale, afin de ne pas se laisser déborder, M. Debré répond aux demandes des ultras en rappelant qu'il s'agit d'établir un équilibre entre le respect des libertés individuelles et de la loi, et l'affermissement des capacités de l'Etat, notamment au niveau des procédures d'éloignement. Il affirme sa volonté d'allier " fermeté et humanité ". Assemblée nationale, débats, op cit., 17 décembre 1996.

31. Notons ici que le Conseil constitutionnel doit concilier des objectifs à valeur constitutionnelle avec les libertés : sa technique est d'estimer la proportionnalité de la mesure en fonction du but à atteindre, sans trop entraver les libertés. Cet arbitrage est contraignant pour les libertés car il opère sur la base d'une estimation donnée par le gouvernement.
32. Les députés rationalisent l'exigence d'un contrôle externe et interne renforcée par les " dangers " de la construction européenne, p. 43. Plus loin : " Cette proposition pourra surprendre, tant il paraît établi, dans l'esprit de beaucoup, que l'application de la Convention de Schengen implique une sorte de désarmement aux frontières intérieures accompagné d'un renforcement aux seules frontières extérieures (...) cette conception cède au mythe de la disparition des frontières ". Rapport Philibert, op cit., 1996, p. 65.
33. Si le gouvernement parvient, de façon rhétorique, à lisser ces antagonismes durant l'examen de la loi Debré, la campagne anticipée donne lieu à un éclatement des positions.
34. Terme emprunté à Michèle Tribalat, De l'immigration à l'assimilation : enquête sur les populations d'origine étrangère en France, Paris, La Découverte, 1996.
35. Les députés comme le ministre de l'Intérieur peuvent invoquer la plate-forme électorale RPR-UDF de mars 1990 qui affiche son intention de créer un lien juridique entre avantages sociaux et conditions de résidence ou de nationalité.
36. Les menaces en cas d'échec de cette politique sont : montée du FN, violence sociale, délinquance, non intégration de nos étrangers futurs Français, désagrégation du lien social fondé sur les valeurs républicaines.
37. Dès novembre 1981, M. Deferre aborde le thème de la sécurité sous la pression de la droite qui condamne l'amnistie en faveur des petits délinquants et les régularisations. En 1983, le débat politique se concentre autour des enjeux de sécurité, suite aux émeutes des Minguettes et à la marche des Beurs. En 1984, M. Fabius établit, dans une volonté consensuelle, que " la lutte contre la délinquance constitue un des grands problèmes actuels de la société française ", Le Quotidien de Paris, 25 juillet 1984. Citons encore M. Joxe : " la gauche a su réaliser un consensus avec la droite sur la sécurité extérieure, mais la sécurité intérieure est toujours au prise avec " la polémique la plus absurde ", Le Monde, 18 août 1988.
38. Ils ne forment pas un groupe distinct mais rassemblent en gros les membres de Force Démocratique (François Bayrou, Bernard Bosson, Gilles de Robien) et quelques membres du RPR comme M. Mazeaud.
39. Ainsi, l'objectif de la loi Debré, intitulée " diverses dispositions relatives à l'immigration ", est l'amélioration de l'effectivité des " éloignements " et la lutte contre la fraude.
40. La question mériterait en fait une étude plus complète.
41. Cependant, il reste difficile de savoir à quel moment le discours sur la menace intérieure se cristallise sur l'immigration, qui, auparavant, se cristallisait sur les groupes d'extrême gauche ou sur la ville. On peut cependant retracer les moments clés de l'établissement et du renouvellement du consensus.
42. Commission de la nationalité, " Etre français aujourd'hui et demain ", 1988.
43. De façon plus abrupte, M. Rufin, sénateur RPR de la Meuse, dit, lors de l'ouverture des débats : " trop d'immigration, tue l'intégration ". Assemblée nationale, débats, op cit., décembre 1996.
44. Ces ressorts peuvent être d'ordre logique, technique ou moral.
45. Il traite d'abord la question de l'entrée, légale ou clandestine, puis des détournements des procédures permettant d'accéder à un titre de séjour de plus ou moins longue durée,

des avantages " territoriaux " espérés par les clandestins, et se termine par le problème de l'éloignement.

46. M. Debré décrit un déroulement logique : la pression démographique oblige à une lutte de plus en plus forte contre l'immigration irrégulière qui passe aussi par la volonté de faire " passer un message au candidat ". Assemblée nationale, débats, op cit., décembre 1996.

47. Bien qu'il ait fallu, afin de créer un droit des étrangers en France, l'amender à de nombreuses reprises.

48. Au début des années 80, le FN refuse le dénominateur extrême droite, revendiquant son intégration au camp républicain. Il relègue sa dénonciation traditionnelle de l'ennemi soviétique pour un discours qui associe les thèmes de l'Europe et de l'immigration. Cf. M. Souchard, S. Wanich, I. Cuminal, V. Wather, *Le Pen. Les mots*, Paris, 1998.

49. Or depuis 1984 ou 1986 - suivant que l'on entérine la fondation du consensus suivant la gauche ou la droite, c'est à dire sur le terrain gagnant de l'un ou l'autre des protagonistes : la carte de 10 ans ou sur la lutte contre l'immigration clandestine et la fraude - cette stratégie n'a pas fait baisser le FN.

50. On se souvient que lors des premiers débats à l'Assemblée, seuls deux députés de la gauche étaient présents, laissant leurs homologues de droite durcir très sensiblement le projet de loi.

51. Les adversaires se reconnaissent réciproquement comme étant légitimes en condamnant la politique du FN. Le débat sous-jacent, c'est une accusation mutuelle des protagonistes sous le chef d'inculpation d'une attitude irresponsable envers le Front national. L'échec de l'un alimente la fondation d'un argumentaire concurrent. Un sénateur s'écrie : " le PS, vous êtes le carburant du FN ", tandis que M. Fabius, à la fin de sa motion d'irrecevabilité, dit : " Prenez garde, car à ce jeu là, la pomme mange rarement le ver. Elle est à la fois moralement condamnable et politiquement inefficace la stratégie qui se résume ainsi : " une partie du programme du Front national mais sans le Front national ". Compte rendu analytique officiel, Assemblée nationale, débats deuxième lecture, 27 février 1997.

52. M. Badinter intervient sur la " lepénisation des esprits ". Le consensus fonctionne : le Sénat assouplit quelques mesures et la Commission des Lois de l'Assemblée adopte un amendement de M. Dray, député de la gauche socialiste, grâce à la complicité de M. Mazeaud, rapporteur RPR de la Commission des Lois, élargissant légèrement les conditions des régularisations.

53. Ajoutons que les ombres de la politique d'immigration sont utilisées comme un stock d'opacité qui permet à la fois la revendication d'un discours-vrai et la fabrication de propositions.

54. Le 25 août, depuis Brégançon, M. Chirac annonce la modification des lois Pasqua : " les Français quelle que soit leur appartenance politique, ont une irritation croissante à l'égard des étrangers. C'est une réaction irrationnelle et souvent injuste. Nous avons pris une option de très grande fermeté à l'égard de l'immigration ". C'est exactement l'argument présenté par Mme Sauvaigo lorsque, lors d'une conversation téléphonique en juillet 1997, elle dit : " Vous savez je suis assez vieille pour voir l'évolution de notre pays. On n'était pas un peuple raciste. L'Arabe, le Noir étaient bien traités. Et s'il y a une réaction, c'est qu'il y en a trop ".

55. Motifs de la loi Méhaignerie, adoptée le 22 juillet 1993, p. 18.

56. Jacques Chirac en 1988 parle des odeurs qui gênent les Français voisins de palier d'étrangers.

57. M. Debré " surfant sur la vague de sa loi " au moment de la campagne anticipée fait une analogie entre les immigrés " clandestins " et un visiteur qui se servirait dans le frigidaire.
58. Murray Edelman, op cit., 1991.
59. On comprend comment ce contournement rhétorique des positions du FN n'a pas suffi à délégitimer l'alliance avec le FN.
60. L'Express, " Casseurs : est-ce l'an I de la guerre tribale ? ", novembre 1990.
61. Un peu plus tard, les actions menées par M. Pasqua, ministre de l'Intérieur, contre les " milieux islamistes " seront accompagnées de déclarations mettant en garde les " imams anti-français " (novembre 1994) ou exhortant les églises chrétiennes à l'évangélisation des banlieues (octobre 1993). Les préceptes du maintien de l'ordre sont en quelque sorte " culturalisés ".
62. Ce processus correspond à la recherche par les agences de sécurité de nouvelles catégories de menace pour une pratique nouvelle de la " sécurité intérieure ". Voir Didier Bigo, op cit., 1998.
63. Murray Edelman, op cit., 1991, p. 203.
-

INDEX

Index géographique : France

Mots-clés : loi, immigration, étrangers