

La police aux frontières françaises et la création de l'espace Schengen

Sara CASELLA COLOMBEAU

RÉSUMÉ

La police aux frontières est créée en 1952, au sein du service des Renseignements généraux. Réorienté dans les années 1970 vers le contrôle de l'immigration, ce service de police connaît une restructuration de ses activités au moment de la création de l'espace Schengen. La convention Schengen signée en 1990 instaure la suppression des contrôles systématiques aux frontières internes de l'espace Schengen, c'est-à-dire entre deux États membres. Ces accords remettent, *a priori*, en question le travail quotidien et l'implantation des agents de la PAF (Police aux frontières). Or la PAF conserve ses effectifs grâce à une transformation de ses missions et des lieux de son implantation. La PAF intervient désormais à l'intérieur du territoire national, aux frontières extérieures de l'UE et conserve ses activités aux frontières internes de l'espace Schengen.



Carte des suppressions et créations de services de la PAF entre 1995 et 2004.

Carte de Sara Casella Colombeau.



La Schengenisation de l'espace européen. Carte d'Olivier Pissot, dans Migreurop, Atlas des migrants en Europe, approches critiques des politiques migratoires, Paris, Armand Colin, 2017.

D'une police des renseignements aux frontières dans les années 1950, à une police responsable du contrôle migratoire à partir des années 1970, la Police des frontières a connu une restructuration de ses activités au moment de la création de l'espace de libre circulation des personnes ; l'espace Schengen dans les années 1990.

La Police de l'air, des frontières et des chemins de fer est créée en 1952 au sein des Renseignements généraux (RG). Elle change d'appellation à de nombreuses reprises, et sera donc désignée ici sous le nom de « Police aux frontières » (PAF) son nom actuel. Comme les autres directions des RG, la PAF est avant tout une police administrative et de renseignement. Elle concentre ses tâches de renseignement sur les activités politiques des passagers et les mobilisations sociales dans les ports, les aéroports et les gares internationales. La PAF n'est pas dotée d'une cohérence interne forte, puisqu'elle résulte de la fusion de services variés (section frontière des RG et la Police de l'air). Au cours des années 1950 et 1960, c'est donc autour de son implantation aux limites du territoire national qu'émerge progressivement son identité spécifique. Le contrôle aux postes-frontières donne aux agents un accès privilégié aux informations des voyageurs, puisque ceux-ci sont tenus de présenter leur document d'identité pour franchir la frontière. Les tâches effectuées consistent alors principalement à mobiliser et alimenter les fichiers centraux de police, notamment concernant les personnes recherchées et les « récidivistes ».

Si les étrangers sont associés implicitement à des cibles criminelles ou à des opposants politiques, la limitation du nombre d'immigrés sur le territoire national n'est pas un objectif de la PAF. Ce n'est qu'au milieu des années 1970, que son travail est clairement mis au service d'une politique d'immigration restrictive. Comme dans d'autres États européens, cette période est marquée par un tournant dans les politiques d'immigration. En 1972 puis en 1974, le gouvernement restreint fortement les possibilités d'immigration légale.

C'est à cette période que les objectifs et les tâches de la PAF sont orientés vers le contrôle de l'immigration aux frontières, grâce à un renforcement de ses effectifs, des moyens matériels et une transformation de ses prérogatives. L'identité professionnelle de la PAF en est transformée. En effet, cette croissance des effectifs concerne principalement des policiers « en tenue », c'est-à-dire des agents d'exécution qui patrouillent entre les postes-frontières.

De plus, au-delà du travail de contrôle des documents d'identité, les policiers sont responsables de l'identification des étrangers qui, se présentant comme touristes, souhaitent en réalité immigrer en France pour s'y installer et

travailler. En 1974, la PAF devient une direction centrale, autonome des Renseignements généraux. Cette transformation dans l'organigramme de la police nationale est le signe d'un ancrage institutionnel renforcé. La direction de la PAF connaît alors une croissance régulière à la fois de ses attributions et de ses effectifs.

Au cours des années 1980, les agents de la PAF sont affectés à une nouvelle tâche : la surveillance des lieux d'enfermement pour les étrangers en attente de leur expulsion. D'abord informels, ces lieux sont officialisés en 1981 avec la création des centres de rétention administrative. Dans les années 1990, d'autres lieux d'enfermement sont créés aux frontières, notamment aéroportuaires. La création de tels lieux conduit à une diversification des tâches de la PAF, même si d'autres corps de sécurité assurent eux aussi la garde de certains centres de rétention.

Faire la police des frontières dans un espace de libre circulation

L'accord de Schengen (1985), mais surtout la convention Schengen (1990) entre la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas instaurent la suppression des contrôles systématiques aux frontières internes de l'espace Schengen, c'est-à-dire entre deux États membres. Ces accords remettent, *a priori*, en question le travail quotidien et l'implantation des agents de la PAF. Cette dernière conserve pourtant ses effectifs grâce à une transformation de ses missions et de ses lieux d'implantation.

Les travaux de Didier Bigo ont montré que l'implication des fonctionnaires des ministères de l'Intérieur et de la Justice dans les négociations de la convention de Schengen ont contribué à associer les questions de sécurité et d'immigration au niveau européen. La hiérarchie de la PAF y joue un rôle et participe donc à la définition des conditions d'une levée des contrôles aux frontières internes du territoire européen. Mais elle s'engage également dans une réorganisation d'ampleur de la PAF. Trois dimensions principales peuvent être identifiées.

Premièrement, aux frontières internes, la PAF assure une continuité des contrôles malgré la fermeture d'un grand nombre de postes-frontières. Afin d'assurer la légalité des contrôles, une modification du code de procédure pénale est introduite en 1993 (avant même l'entrée en vigueur de la convention de Schengen). Désormais dans la « zone Schengen », délimitée par une ligne tracée à 20 km de la frontière physique, les règles qui s'appliquent au contrôle d'identité sur le territoire national sont modifiées : les policiers peuvent mener des contrôles sans avoir à en justifier les raisons. Par ailleurs des accords bilatéraux sont signés entre États frontaliers membres de Schengen. Ils prévoient notamment des clauses de réadmissions. Dans ce cadre, les policiers de la PAF peuvent expulser vers les pays voisins des personnes qu'ils ont contrôlées en situation irrégulière. Ces changements législatifs et organisationnels permettent d'assurer une continuité du contrôle de la frontière, dans un contexte de libre circulation des personnes.

Deuxièmement, la PAF réoriente ses activités à l'intérieur du territoire national. De manière symbolique, entre 1994 et 1999, le service de la PAF change de nom et devient la DICCILEC — Direction centrale du contrôle de l'immigration et de la lutte contre l'emploi de clandestins. Le terme de « frontière » disparaît, le service est tout entier dédié à la lutte contre l'immigration irrégulière. De nouveaux services sont créés à l'intérieur du territoire dans des départements où réside une importante population étrangère. Les agents qui en dépendent mènent des enquêtes de type judiciaire et concentrent leur effort sur la lutte contre les organisations criminelles qui facilitent l'immigration : les passeurs, les fabricants de faux passeports (et autres documents d'identité) et les employeurs de travailleurs en situation irrégulière. Le terme de « filière » permet d'entretenir l'idée d'une continuité entre des activités criminelles d'ampleur locale et celles de réseaux criminels transnationaux structurés.

Troisièmement, la PAF renforce les contrôles aux frontières extérieures de l'Union européenne à la fois sur son territoire (principalement dans les aéroports) mais également aux frontières de l'espace Schengen dans les autres États membres. Elle participe ainsi à la structuration et aux activités quotidiennes de la coopération européenne en la matière. Au cours des années 1990, la Commission européenne finance une série de groupes de travail qui

rassemble des agents des polices des frontières et des corps de gardes-frontières des États membres. Dans la continuité, l'agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, Frontex est créée en 2004. Cette agence dépêche aux frontières extérieures européennes dites « à risque » des agents des polices des frontières nationales (dont la PAF) qu'elle a présélectionnés et qui lui sont affectés pour de courtes périodes. Cette coopération implique les États voisins (Maroc, Mauritanie, etc.). Parallèlement, un ensemble d'instruments sont développés reflétant une conception du contrôle frontalier fondée sur la prévention et le management du risque migratoire, notamment *via* le développement de nouvelles technologies d'identification (biométrie) et la multiplication des fichiers de données. Le contrôle frontalier est également délégué à des acteurs privés et principalement aux compagnies transport *via* la création de sanctions à leur encontre s'ils transportent des personnes en situation irrégulière. La PAF connaît ainsi depuis les années 1990 des transformations qui sont communes aux polices des frontières européennes.

BIBLIOGRAPHIE

BIGO, Didier, *Polices en réseaux. L'expérience européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 1996.

GUIRAUDON, Virginie, « Logiques et pratiques de l'État délégateur : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance. Partie 1 », *Cultures & Conflits*, n° 45, 1^{er} mars 2002, p. 51-113.

TAZZIOLI, Martina, « Spy, track and archive : The temporality of visibility in Eurosur and Jora », *Security Dialogue*, vol. 49, n° 4, 1^{er} août 2018, p. 272-288.

Source URL:

<https://ehne.fr/encyclopedie/thematiques/les-migrations-en-europe/surveillance-et-contrôle-des-migrations/la-police-aux-frontières-françaises-et-la-crédation-de-l'espace-schengen>