

EXPULSION : GENESE ET PRATIQUE D'UN CONTRÔLE EN ALLEMAGNE (Partie 1)

Frank Paul WEBER [1]

La pratique en Allemagne des expulsions d'étrangers se dérobe au regard de l'observateur qui n'y verrait qu'une des manifestations du pouvoir administratif de l'Etat moderne. Comment, en effet, analyser cette pratique qui implique, par exemple, des argumentaires opposés comme celui de la protection du marché national du travail et celui des opposants à une « Europe forteresse », une différenciation entre « nationaux » et « étrangers », un corpus de lois, d'ordonnances, des centres de rétention, un agencement particulier entre Etats fédérés et Etat fédéral, des acteurs aussi différents que l'administration d'un canton rural et des organisations internationales non-gouvernementales ? Loin de n'être que le simple résultat des mécanismes d'une institution, cette pratique est le lieu de complexes relations de pouvoir mêlant des individus, des agences de contrôle, des diplomates, des intérêts locaux et régionaux... Cette pratique apparaît comme un objet à la fois « résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives... », dotée d'un lien entre ces éléments épars, formation enfin, qui, à un moment historique donné, a eu pour fonction majeure de répondre à une urgence. La pratique des expulsions d'étrangers en Allemagne a en effet toutes les caractéristiques de ce que Michel Foucault a nommé un dispositif [2]. Les conditions de la genèse de ce dispositif, son évolution sous divers régimes politiques sont les repères essentiels qu'il convient de détenir avant d'examiner quatre aspects actuels du dispositif : l'internement ou la rétention administrative, les droits de recours, son agencement fédéral et sa transnationalisation croissante.

GENESE DE L'EXPULSION

La ou les relations de pouvoir induites par la pratique de l'expulsion ont été largement déterminées par l'établissement progressif de différences juridiques. A la différenciation entre personnes « nocives, parasites » de la société et le reste de cette dernière, a succédé une autre différenciation : celle entre citoyens/nationaux et étrangers. Cette différenciation fut et est à la fois la condition et l'effet de la relation de pouvoir que représente l'expulsion [3]. L'expulsion concerne en effet jusqu'au XVIIIe siècle les vagabonds

[Landstreicher], paresseux [arbeitsscheu], les mendiants [4]. Elle s'applique autant aux étrangers [Ausländer] qu'aux « indigènes » [Inländer]. Aux premières prises de position réprouvant l'expulsion des « nationaux » [Staatsangehörigen] apparues avec l'Aufklärung fit écho un ordre du ministère du roi de Prusse (4 janvier 1744) prévoyant le remplacement de l'expulsion de « nationaux » par leur réclusion en forteresse ou en pénitencier [5]. Puis tout au long de la première moitié du XIXe siècle vont se succéder mesures unilatérales de renonciation à l'expulsion de ses propres ressortissants (en Bavière en 1813), accords de réadmission réciproque de ses propres ressortissants expulsés par l'Etat contractant (décret du ministre de la police de Prusse du 10 oct. 1814, règlement repris par les gouvernements d'Hanovre, de Saxe-Weimar, de Braunschweig...). L'acceptation de ces deux règles (obligation de réadmission de ses ressortissants expulsés et renonciation à l'expulsion de ses ressortissants) va être parachevée par la signature de conventions multilatérales entre des Etats allemands. 32 Etats signent le traité de Gotha sur l'admission des expulsés (15 juillet 1851). Avec la création de la Confédération de l'Allemagne du Nord [Norddeutscher Bund] en juillet 1867 chaque Allemand est reconnu comme membre d'un Etat fédéré et bénéficie donc du droit de s'installer et de séjourner dans tout Etat fédéré en raison de l'« indigénat commun » propre à la Confédération (Article 3 de cette Constitution). Ainsi en évoluant vers des situations d'Etat de droit [Rechtsstaat], constitutionnels [Verfassungsstaat] les Etats allemands abandonnent des restrictions et contraintes pesant sur leurs ressortissants (les peines de réclusion ont pris, par exemple, le dessus sur les supplices, le bannissement) mais, parallèlement, par opposition ils élaborent peu à peu la figure de l'étranger, celui qui ne partage pas le même Heimatstaat. L'octroi de droits par l'Etat à ses « citoyens » entraîna parallèlement une juridicisation (Verrechtlichung), une codification de la différence entre ressortissants nationaux et étrangers. Ce passage du Polizeistaat au Rechtsstaat impliqua aussi que la situation des étrangers s'énonça dès lors avant tout en termes juridiques. Cette inclusion croissante des étrangers dans la sphère juridique ne marque ni une amélioration ni une détérioration a priori de leur statut : d'une part les étrangers étaient de plus en plus assujettis à un contrôle se perfectionnant, d'autre part la juridicisation ouvrait aussi des possibilités de recours face à des décisions administratives [6]. Du statut de quasi-égal en tant que sujet du même souverain, le vagabond étranger se voit rejeté non plus seulement en raison de sa situation sociale mais également parce qu'il n'est pas le « pauvre » du lieu [7]. La distinction fut ainsi nettement établie dans la législation sur les pauvres : en 1843 la loi prussienne sur la punition des vagabonds, des mendiants et des oisifs

prévoyait qu'après avoir purgé leurs peines ces personnes devaient être, si elles étaient des « nationaux » [Inländer] placées dans un établissement de correction, s'il s'agissait d'étrangers [Ausländer] expulsées [8]. Avec le glissement de la responsabilité de l'aide aux pauvres des communes vers l'Etat, la question de l'appartenance [membership] à cet Etat se posa avec acuité. Cela fut aussi l'effet d'une différenciation croissante entre Etats. « Le terme et concept de Staatsangehörigkeit apparut pour la première fois dans des traités bilatéraux signés pour réguler et coordonner les pratiques d'expulsion » [9]. La codification de la citoyenneté fut donc le produit d'une « nécessité » d'exclusion des migrants pauvres. Articulée au principe de résidence, cette appartenance citoyenne finit par tracer une ligne de partage, qui correspond aussi à celle du système étatique. Cette différenciation fut toutefois un long processus et ne supplanta pas immédiatement l'agencement antérieur, qui survécut sous la forme de nombreux statuts et normes. Ainsi si l'expulsion, le bannissement deviennent exclusivement applicables aux étrangers, des règlements prévoient encore ce type de sanction pour un « indigène ». Juridiquement la possibilité d'une expulsion entre Etats fédérés allemands demeurera jusqu'à l'ordonnance de 1934, le pouvoir national-socialiste la supprimant en même temps d'ailleurs que l'indépendance des Länder. La différenciation n'est cependant pas complète : l'expulsion est encore une sanction qui s'applique à des « citoyens ». Bismarck conservera ce mode de sanction pour ses adversaires politiques : l'expulsion est une des sanctions prévues dans les lois d'exceptions visant les Jésuites (4 juillet 1872), les socialistes (21 octobre 1878), les catholiques (loi sur l'empêchement de l'exercice non-autorisé d'une charge d'Eglise, 4 mai 1874). La République de Weimar maintiendra aussi cette possibilité d'expulsion de ses propres citoyens dans la loi sur la protection de la République (21 juillet 1922), tout comme cela avait été le cas pour l'une des dernières lois d'urgence de l'Empire : la loi contre l'évasion fiscale (26 juillet 1918). Si la distinction entre les victimes, les « objets » de l'expulsion et les individus qui n'en couraient pas le risque ne correspondait pas encore « parfaitement » à la différenciation entre nationaux/citoyens et étrangers, cette différenciation inachevée n'était qu'un résidu de la coexistence de principes devant, à terme, s'exclure mutuellement. Deux principes de l'expulsion se faisaient, en effet, encore face : l'expulsion comme instrument pour se débarrasser d'éléments protestataires, « dangereux », asociaux et l'expulsion comme mesure ultime pour attester de la séparation entre les membres (et ceux dignes d'y adhérer, à terme, par naturalisation) d'une communauté et tous les autres qui n'en font pas ou ne méritent pas d'en faire partie. En Prusse le « passage de témoin » entre ces deux acceptions semble

avoir été réalisé dans les années 1880. Au début de 1885, inquiété par la « polonisation » des confins orientaux de la Prusse, Bismarck décida d'expulser tous les « polonais-russes » (c'est-à-dire issus de la Pologne du Congrès placée sous contrôle russe) des quatre régions prussiennes frontalières de la Russie. Le décret signé par son Ministre de l'Intérieur ordonnait aux quatre Présidents de province de procéder à l'expulsion immédiate de tous les « transfuges » [Überläufer] russo-polonais séjournant sans autorisation dans leur district [10]. Quatre mois plus tard la mesure fut étendue aux Polonais originaires de Galicie, c'est-à-dire sujets de l'Empire austro-hongrois [11]. 27 000 des 39 000 « transfuges » polonais dénombrés par les autorités prussiennes avaient déjà été expulsés à l'automne 1886 [12]. Les Juifs représentaient un tiers des expulsés. Cela témoigne des objectifs multiples que le gouvernement prussien poursuivait avec ces expulsions. A la crainte de la possible renaissance d'un sentiment national polonais à l'intérieur même des frontières de l'Empire du fait du regroupement de Polonais issus de Galicie, de Russie et de Prusse, à la hantise d'une croissance des éléments catholiques s'ajoutait un antisémitisme se dissimulant sous des appellations sibyllines. Les Juifs d'Europe orientale avaient d'ailleurs été les premiers visés [13] par des expulsions puisque dès 1881-1882 le gouvernement prussien avait entrepris de leur interdire l'accès au territoire prussien en leur refusant l'entrée ou en les expulsant. Les expulsions ne concernaient pas seulement les Juifs de Russie ou de Galicie séjournant dans les provinces frontalières mais aussi ceux de Berlin [14]. Ce rejet intervenait durant une période d'afflux en Prusse de Juifs de Russie où ils étaient victimes de pogroms déclenchés à la suite de l'assassinat d'Alexandre II (mars 1881). Bismarck avait cependant avec ces expulsions massives et une fermeture des frontières orientales sacrifié les intérêts économiques des provinces de l'Est pour sa politique de sécurité. Les propriétaires terriens de ces régions employaient en effet la main d'œuvre « bon marché » et docile des Polonais résidant dans la partie de la Pologne « associée » à l'Empire russe (Pologne du Congrès) ou dans celle octroyée à l'Autriche-Hongrie (la Galicie notamment) [15]. Ce flux migratoire transnational ayant été interrompu, ils ne pouvaient plus compenser la pénurie de main-d'œuvre provoquée par les migrations d'Allemands vers le « Nouveau Monde » ou à l'intérieur de l'Empire allemand vers les régions urbaines et industrielles de l'Ouest du pays. Aussi les associations de fermiers, les autorités régionales firent pression sur les autorités centrales de Berlin : « si l'agriculture doit continuer à exister, alors la seule issue est de ré-ouvrir les frontières closes et d'autoriser l'entrée aux travailleurs russes-polonais et galiciens, [qui peuvent résoudre la crise du marché du travail agricole] par leur zèle et leur simplicité » [16].

Caprivi, le successeur de Bismarck, céda en novembre 1890 : la main d'œuvre venant de l'Est fut de nouveau officiellement autorisée dans l'agriculture et l'industrie [17]. Les pratiques développées lors de ces expulsions massives des années 1885-1890 indiquaient bien une limitation de l'application de l'expulsion aux non-ressortissants allemands. Les migrants qui n'avaient pas officiellement été naturalisés prussiens auparavant mais qui avaient servi dans l'armée prussienne ne furent pas expulsés, étant considérés comme Prussiens « de facto ». Par ailleurs, même s'ils faisaient l'objet d'une surveillance étroite de la police prussienne, les Polonais prussiens (notamment ceux travaillant depuis les années 1870 dans les mines de la Ruhr) ne furent pas non plus menacés par ces expulsions. Toutefois il s'agit plus d'une transformation de la notion d'expulsion que du remplacement des principes gouvernant celle-ci : dans l'image des expulsés des années 1880 se superposait en effet l'idée d'étranger et celle d'individus asociaux, vagabonds (cette dernière ayant été jusque-là l'idée-directrice des pratiques d'expulsion). En se « nationalisant » la notion d'expulsion a happé l'image de l'expulsé/l'expulsable, que les siècles antérieurs avaient façonnée. L'inscription « nationale » permettait aussi de procéder à l'expulsion de personnes visées pour d'autres raisons : ainsi les Juifs de Russie et d'Autriche-Hongrie réfugiés en Prusse étaient les victimes fréquentes de vagues d'expulsion ordonnées par les autorités prussiennes, qui les considéraient comme « subversifs » [18]. Au cours du XIXe siècle l'expulsion est une sanction qui se différencie de l'ensemble du corpus « répressif » de deux façons : d'une part elle est de plus en plus comprise par ceux qui l'ordonnent comme une mesure préventive, de « sécurité » que comme une peine. Il ne s'agit plus de « réparer, compenser un préjudice » mais d'empêcher de futurs dommages [19]. Cela se traduit d'ailleurs par deux types d'expulsion : celle effectuée à l'issue d'une condamnation pénale (sur la base du code pénal) et donc d'une décision de justice et celle purement administrative, ordonnée et réalisée par la police compétente (par exemple en Prusse la police locale, au Grand-Duché de Bade le Ministère de l'Intérieur) indépendamment de toute condamnation et en raison du danger que représentait l'étranger pour « la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat » [20]. D'autre part, elle ne concerne plus, au moins dans la pratique, que les étrangers et donc n'est plus une sanction qui s'applique à tous sans distinction.

Weimar Après la Première Guerre Mondiale, les pratiques d'expulsion sont étroitement liées aux premières mesures d'organisation du marché du travail. Les autorités de la République de Weimar utilisent tout un argumentaire économique pour justifier les expulsions

auxquelles elles procèdent. Dans l'immédiat après-guerre, l'Office de démobilisation « organise » le transfert [Abtransport], c'est-à-dire l'expulsion, de travailleurs étrangers originaires d'Europe de l'Est au rythme de 30 000 par mois [21]. L'idée centrale qui préside à ces expulsions est que ces travailleurs étrangers doivent céder leur emploi aux soldats allemands démobilisés revenant au pays [22]. Les dirigeants allemands soulignent cependant au même moment que l'agriculture ne saurait se passer des travailleurs étrangers et autorisent en novembre 1919 les propriétaires terriens à avoir recours à environ 50 000 ouvriers agricoles polonais. Ce nouveau recrutement se déroule dans des conditions fort différentes de celles ayant cours avant 1914 : l'entrée et l'emploi de la main-d'œuvre étrangère sont désormais clairement subordonnés à l'intérêt des travailleurs allemands [23]. Les fermiers devaient déposer une demande d'autorisation pour travailleurs agricoles étrangers. Une commission paritaire de représentants patronaux et syndicaux statuait ensuite sur les demandes. Les conventions collectives [Tarifverträge] devaient s'appliquer aux salariés allemands et étrangers. Cette priorité accordée aux salariés « nationaux » [Inländerprimat] est un des éléments de la régulation (c'est-à-dire bien souvent la protection) du marché du travail qui se met en place à l'époque [24], consolidant ainsi l'Etat-providence allemand. Pour justifier les expulsions opérées durant la République de Weimar, les autorités indiquaient d'ailleurs, la plupart du temps, que l'étranger expulsé était indésirable, qu'il représentait un fardeau que l'Etat allemand ne pouvait supporter compte tenu de la crise du logement, du chômage et des difficultés alimentaires. Les étrangers susceptibles de faire appel à l'assistance aux chômeurs [Erwerbslosenfürsorge] ou à l'aide publique aux pauvres [öffentliche Armenpflege] étaient à expulser. Il en était de même pour ceux menaçant la sécurité et l'ordre publics, ou ayant fait l'objet d'une condamnation pénale. Ces motifs d'expulsion étaient, par exemple, énumérés dans les décrets d'expulsion édictés par la Prusse entre 1919 et 1923. Entre juin 1922 et septembre 1932 26 000 personnes environ, dont au moins 3900 Juifs d'Europe de l'Est, furent expulsées de Prusse. Près des deux tiers des expulsés étaient des ressortissants polonais. C'est dans le contexte de l'occupation de la Ruhr et de l'hyperinflation que le nombre des expulsions atteignit son paroxysme (plus de 2900 personnes expulsées durant les six premiers mois de 1923). En Prusse, les procédures d'expulsion étaient du ressort de la police locale [Ortspolizei], après accord du gouverneur de province [Regierungspräsident]. Un délai oscillant, suivant les cas, entre trois jours et un mois [25], était accordé afin de permettre un départ volontaire de l'expulsable. Ce délai ne suffisait généralement pas pour que la personne se munisse des documents nécessaires à son entrée

dans un autre Etat. Des sursis supplémentaires pouvaient être octroyés suite à une plainte ou requête. La procédure pouvait ainsi s'étendre sur deux ou trois ans [26]. Bien que les décrets prévoyaient les cas où des étrangers ne pouvaient faire l'objet d'un arrêté d'expulsion (comme, par exemple, les étrangers entrés illégalement en Prusse mais y demeurant depuis au moins quatre ans), la police ignorait souvent ces limitations et engageait une procédure d'expulsion. Les expulsions prononcées ne pouvaient pas toujours être exécutées. En Rhénanie occupée par les Alliés, les expulsions d'étrangers nécessitaient l'aval de la Haute Commission Interalliée des Territoires Rhénans. Les principaux obstacles à l'exécution des arrêtés d'expulsion résidaient toutefois dans les limites fixées par le droit international public (notamment avec l'interdiction d'expulser déserteurs, réfractaires et apatrides) et surtout dans la réticence, voire le refus, des Etats d'origine d'accueillir leurs propres ressortissants sur leur territoire [27]. De plus, il faut garder à l'esprit que dans les années qui suivirent la fin de la Première Guerre Mondiale, la plupart des frontières des pays concernés n'étaient pas encore établies. La formation de nouveaux Etats en Europe centrale et orientale suscitait par ailleurs une nouvelle immigration vers l'Allemagne [28]. Aussi pour les étrangers originaires de Galicie, d'Ukraine, de Lituanie et de Pologne [29], la nationalité « d'après-guerre » n'était pas toujours clairement avérée. Si, sous Weimar, la plupart des Länder allemands (la Prusse mais aussi la Saxe, le Mecklembourg-Schwerin, la Bavière, Brême...) procédaient à des expulsions d'étrangers, les pratiques étaient différentes d'un Etat fédéré à l'autre. Les majorités politiques prévalant dans chaque Land expliquent en partie cette hétérogénéité [30]. Partout des prétextes « économiques » étaient mis en avant pour justifier les expulsions. Bien souvent, à mots couverts, les Juifs d'Europe de l'Est étaient les principaux visés. La Bavière fut l'Etat qui alla le plus loin en ce sens : de 1919 à 1921 les dirigeants bavarois décrétèrent plusieurs expulsions d'étrangers qui touchèrent plusieurs centaines de Juifs. En octobre 1923, von Kahr, investi des pleins pouvoirs par le gouvernement de Bavière, engagea la vague d'expulsion la plus spectaculaire de la période Weimar. Une centaine de Juifs, étrangers mais aussi originaires du pays de Bade et de Prusse, furent expulsés. Simultanément avec la notification d'expulsion était ordonnée la mise sous séquestre du logement des expulsés, voire le cas échéant de leur entreprise. Les instructions données par Kahr au Ministère de l'Intérieur confirment, s'il en était besoin, que ces mesures furent draconiennes : « Un comportement dommageable à la vie économique est une raison suffisante pour procéder à l'expulsion d'étrangers. Si une expulsion est prononcée à l'encontre du chef de famille, alors cette mesure doit être étendue aux membres de sa

famille vivant dans son ménage... Les appartements et logements des étrangers expulsés sont considérés comme saisis » [31]. Cette brutalité était loin d'être l'exception dans une Bavière secouée par les mouvements d'extrême-droite se livrant à une surenchère d'antisémitisme. Le NSDAP naissant en avait fait l'essentiel de son programme et c'est durant ce même automne 1923 que Hitler tenta un putsch. Les rapports entre les pouvoirs et les étrangers furent l'objet d'une juridicisation croissante sous la République de Weimar. Pour une part, cette soumission croissante du séjour des étrangers à des principes juridiques [Verrechtlichung] coïncida avec la juridicisation de la sphère du travail. En Prusse, cette inscription des étrangers dans le droit (qui s'ajoutait à leur définition antérieure également par le droit : celui de la nationalité) aboutit, en avril 1932, à l'adoption d'un règlement de police portant sur le traitement des étrangers [Polizeiverordnung über die Behandlung der Ausländer] [32]. Ce décret remplaçait une législation dispersée (près de deux cents décrets furent « unifiés »), ce qui semblait procéder à une simplification administrative. De plus, si la « police des étrangers » [Fremdenpolizei] était - comme déjà sous l'Empire wilhelmien - de la compétence de l'Empire [Reich], aucune loi fédérale réglementant le séjour des étrangers dans l'Empire n'avait jamais été adoptée. La législation des différents Länder était donc déterminante, celle de la Prusse plus particulièrement faisant souvent office de modèle pour les autres Länder et en raison, notamment, de sa dimension démesurée par rapport aux autres Etats fédérés. Ce règlement de police ne correspondait pourtant pas à l'octroi de droits objectifs aux étrangers. Aussi la comparaison avec l'évolution de la législation envers les étrangers dans les pays occidentaux d'après 1945 n'est pas ici pertinente. Cette unification des règles appliquées aux étrangers en Prusse s'adressait exclusivement à l'administration, à qui elle devait fournir des critères précis pour autoriser ou refuser un séjour en Prusse, pour décider d'une reconduite à la frontière, d'une expulsion... C'est ce règlement qui introduit le permis de séjour [Aufenthaltserlaubnis](§ 3), nécessaire à tout étranger demeurant plus de six mois en Prusse ou voulant y exercer un métier. Il était émis par la police du canton [Kreispolizeibehörde]. Son pendant répressif était également exposé dans ce règlement de 1932. Les différents motifs de l'expulsion, qui était de la compétence de la police du Land, y étaient dénombrés : la condamnation pour crime ou délit, la détention ordonnée à la suite d'un jugement, l'activité anti-étatique [staatsfeindlich] contre l'Empire ou un Land, la menace aux relations extérieures de l'Empire, la menace à la santé publique et aux mœurs, le fait de percevoir une assistance publique [öffentlicher Fürsorge] en refusant de quitter volontairement le territoire, la mendicité, le

vagabondage, le séjour illégal sur le territoire prussien ainsi que les motifs prévus pour une expulsion de l'Empire [Reichsverweisung]. Pour la première fois apparaissait, de façon non équivoque, les cas où l'expulsion ne pouvait être ordonnée : lorsque l'étranger résidait depuis plus de dix ans dans l'Empire ou lorsqu'il avait moins de quinze ans. C'est cette catégorie juridique qui a été, après 1945, considérablement élargie dans la législation (ouest-) allemande sur les étrangers et qui, par conséquent, est un des éléments distinctifs entre les normes juridiques antérieures et celles postérieures à la Seconde Guerre Mondiale [33]. Par ailleurs l'expulsion des résidents étrangers depuis plus de cinq ans était rendue plus difficile. Il n'en reste pas moins que si ce décret d'avril 1932 représentait une clarification du droit des étrangers en Prusse, il ne constituait en aucune manière un droit [Rechtsanspruch] que les étrangers auraient pu revendiquer. Aucun recours devant un tribunal indépendant (i.e. un tribunal administratif) n'était possible : il ne pouvait être fait appel de la décision - et notamment d'un arrêté d'expulsion - que par réclamation [Beschwerde] auprès des autorités administratives. Le Ministre de l'Intérieur, i.e. celui de la police, du Land statuait en dernier ressort sur ces réclamations. Cet aspect illustre bien le souci des rédacteurs de ce règlement de ne limiter en aucune manière les compétences de l'Etat basées sur sa souveraineté territoriale au profit des étrangers résidant en Prusse [34]. Ce règlement de police avait ainsi l'avantage pour l'administration prussienne de maintenir son pouvoir discrétionnaire en matière de séjour, d'expulsion des étrangers : aux dires d'un conseiller du Ministère de l'Intérieur prussien de l'époque ce passage d'une directive administrative à une norme juridique permettait de disposer d'une « forme élastique » permettant de pallier, dans la pratique, aux insuffisances sans devoir toutefois avoir recours à un lourd appareil de lois. Il était possible, dès lors, d'adapter les pratiques d'expulsion aux « conditions politiques et économiques changeantes du moment ». Ce fut, par exemple, le cas avec les fluctuations du marché du travail [35]. Le Ministre de l'Intérieur pouvait en effet modifier tout ou partie du règlement en vigueur par simple décret.

La période nazie Après l'arrivée au pouvoir de Hitler les expulsions devinrent un des instruments les plus familiers de la machine de mort nationale-socialiste. L'expulsion de Juifs représenta une première étape (provisoire) de la politique d'extermination de la dictature nazie. Si, d'une certaine façon, le principe - développé au XIXe siècle - de non-expulsion de ses propres ressortissants fut maintenu par le régime nazi, les pratiques d'expulsion, entre autres, indiquaient une aggravation et une systématisation des anciens principes du

Polizeistaat. L'expulsion et, plus tard, l'exécution des individus soi-disants « asociaux » en était l'épicentre. Parallèlement les Nazis procédaient à la privation croissante des droits des Juifs [36]. N'étant plus considérés comme des citoyens égaux en droit (et donc non-expulsables), toute protection juridique leur fut ainsi retirée, notamment en cas d'expulsion. Décisives furent, à cet égard, les « lois de Nuremberg », et en particulier la « loi de citoyenneté du Reich » [Reichsbürgergesetz] qui divisait les citoyens allemands en « ressortissants » [Staatsangehörige] et « citoyens du Reich » [Reichsbürger] : « Seuls les « Citoyens du Reich » [Reichsbürger] devaient être citoyens [Staatsbürger] au plein sens du terme avec tous les droits politiques, étant « ressortissants [Staatsangehörige] de sang allemand ou apparenté ». Les Juifs furent ainsi dégradés de nationaux en citoyens de seconde classe, c'est-à-dire en définitive en sujets [Untertanen] » [37]. L'objectif de centralisation, d'unité étatique suivi par les nazis abolit en 1934, à la suite de la suppression des Länder, la distinction entre expulsion hors d'un Land [Landesverweisung] et celle en dehors du Reich. L'expulsion devint l'apanage du pouvoir central. La loi sur les expulsions adoptée (Reichsverweisungsgesetz de mars 1934, complétée par un décret d'application en mai) reprit l'essentiel des dispositions du règlement de police sur les étrangers pris par la Prusse en 1932. L'expulsion pour motifs politiques était étendue (§2, 3) [38]. Le décret de « police des étrangers » [Ausländerpolizeiverordnung] d'août 1938 étendit de la même façon les stipulations du règlement prussien de 1932 [39] à l'ensemble du territoire du Troisième Reich, constituant ainsi la première législation fédérale allemande en matière d'entrée et de séjour des étrangers. Avant que l'expulsion devienne, en 1938, un programme systématique [40], les pratiques des organes nazis et en particulier de la Gestapo avaient depuis 1934 aboli les différences entre exil volontaire, exil forcé, fuite et expulsion. A partir de 1938 la dictature nazie eut recours à une sorte de dialectique de terreur afin de réaliser ses objectifs de persécution envers les Juifs : la mise en détention croissante en camp de concentration, notamment à Dachau, était utilisée aussi comme moyen de pression pour accélérer et contraindre à l'exil [41]. Fin octobre 1938 plus de 17 000 Juifs de nationalité polonaise vivant en Allemagne furent l'objet d'un arrêté d'expulsion et donc conduits par la police allemande en camion et en train à la frontière germano-polonaise. Cette politique « combinée » d'expulsions, de détentions et d'émigration forcée fut continuée jusque vers 1941 [42], lorsque le régime nazi, avec les déportations massives vers l'Est et l'extermination des Juifs d'Europe, atteint la dernière étape de son programme.

LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE [43] L'idée d'interner les personnes à expulser semble avoir fait lentement son chemin dans l'esprit des dirigeants prussiens et allemands. Les premiers cas d'internement d'individus en voie d'expulsion étaient des arrangements « de facto », les expulsés étant rassemblés dans des lieux précaires car leur expulsion, en définitive leur réadmission dans leur pays d'origine, était bloquée. Lors des expulsions massives des années 1885-1890 ce fut ainsi le cas lorsque les autorités russes refusèrent d'admettre sur leur territoire des Polonais et des Juifs, sujets russes. Ils étaient rassemblés aux postes frontières dans des granges, des baraquements [44]. C'est envers les Juifs d'Europe de l'Est [Ostjuden] que plusieurs personnalités politiques de la République de Weimar imaginèrent et réalisèrent les premiers internements : le 16 décembre 1919, le Ministre de l'Intérieur de Prusse, Wolfgang Heine, envisagea devant le Parlement prussien l'expulsion hors des villes de tous les Juifs de l'Est « indésirables » et leur internement dans des « camps spéciaux de concentration ». Quelques mois plus tard le Général von Seeckt émit le même souhait et 250 Ostjuden furent placés dans un camp militaire à Wunsdorf près de Zossen. L'internement des Juifs d'Europe de l'Est était de plus en plus proposé comme une possible alternative à leur expulsion, l'expulsion étant « moralement injustifiable » et de toute façon éventuellement impossible à exécuter en raison du refus de réadmission de la Pologne. Dans une note du Ministère des Affaires étrangères [Auswärtiges Amt], il était proposé de « placer les éléments en camp d'internement, car ainsi il est possible d'endiguer la crise du logement et de décourager toute nouvelle immigration non autorisée. Il serait possible de convaincre à l'émigration [Auswanderung] les internés et un renvoi massif serait facilité. » [45]. En janvier 1921, le Ministre prussien de l'Intérieur, Carl Severing, engagea une politique officielle d'internement des Ostjuden qui ne fut levée qu'en décembre 1923 [46]. Des camps à Stagard et Cottbus furent utilisés [47]. Avec l'arrivée au pouvoir d'Hitler et l'établissement de la dictature nazie, ces idées d'internement changèrent d'échelle : l'internement devint une des pièces maîtresses pour écarter et éliminer ceux que la « Weltanschauung » nazie qualifiait d'asociaux, d'ennemis politiques. Alors que les tentatives d'internement des premières années de la République de Weimar apparurent plutôt isolément, non-coordonnées, la détention de l'« étranger » construit par l'idéologie nationale-socialiste était résolument méthodique. Le pouvoir nazi systématisa la détention arbitraire et chercha, en partie, à lui octroyer un semblant de légalité. L'un des instruments de terreur utilisés par la Gestapo fut la « Schutzhaft », « détention par mesure de sécurité », dans un camp de concentration. Tous les adversaires du régime national-socialiste en

furent victimes, dès 1933 avec les internements massifs des opposants politiques. Un décret du Président du Reich (28.2.1933) portant sur l'incendie du Reichstag fournit un semblant de fondement juridique à ces internements [48]. Himmler introduisit un autre instrument répressif avec la détention « préventive » [Vorbeugungshaft] . Un décret du Ministre de l'Intérieur du Reich [Runderlaß du 14.12.1937] « légalisa » a posteriori l'envoi en camp de concentration des personnes au comportement soi-disant « asocial » : c'est-à-dire, d'après les dirigeants nazis, les « mendiants, les vagabonds, les prostituées, les ivrognes, les oisifs, les tziganes » [49]. La première clause précise portant sur les centres de rétention [Abschiebungshaft] apparut dans le décret sur la police des étrangers [Ausländerpolizeiverordnung d'août 1938], dont l'article 7 stipulait : « en vue de garantir l'expulsion, un étranger peut être placé en centre de rétention » (§ 7, Abs.5, p.2).

[Lire la suite](#)

[1] Allocataire de recherche (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales), IEP Paris, Doctorant associé au Centre Marc Bloch, Berlin.

[2] Michel Foucault, Dits et Ecrits, Paris, Gallimard, 1994, Tome III, p.299.

[3] sur le système de différenciations, Cf. Michel Foucault, "Le pouvoir, comment s'exerce-t-il ?", in Hubert Dreyfus/Paul Rabinow, Michel Foucault, un parcours philosophique, Paris, Gallimard, 1984, [Folio-Essais, n°204] pp.316-317.

[4] Cf. article "Abschiebung", Der Große Brockhaus, Leipzig, F.U. Brockhaus, Band 1, 1928, pp. 48-49.

[5] Cf. Werner Kobarg, Ausweisung und Abweisung von Ausländern, Berlin, Dr. Walther Rothschild, 1930, p. 15 ; Helmut Erlanger, Interterritoriale Ausweisung und Weimarer Reichsverfassung, Stuttgart, Ferdinand Enke Verlag, 1932, p. 10 ; Heinz Nestmann, Die Reichsverweisung in Geschichte und Gegenwart, Dresde, Verlag M. Dittert & Co., 1936, p. 20.

[6] Cf. Nestmann, op. cit., p. 25.

[7] Cf. le lien indissoluble de l'individu à un "Heimatsort" (lieu d'origine) stipulé par la loi prussienne sur les pauvres de 1842. Ce lien permettait de bénéficier de l'aide aux pauvres (les communes, pour des raisons financières, ne voulaient s'obliger qu'au seul soutien de "leurs" pauvres). Antje Kraus met en relief la conjonction du droit de la patrie [Heimatrecht] et celui de soutien aux pauvres, posant en partie ce dernier comme la conséquence du premier : "Die rechtliche Lage der Unterschicht im Übergang von der Agrar- zur Industriegesellschaft, in Hans Mommsen/Winfried Schulze (Hrsg.), Vom Elend der Handarbeit, Probleme historischer Unterschichtenforschung, Klett-Cotta, 1981, p.247.

[8] Cette loi du 6 janvier 1843 reprenait, en les précisant, les attendus de l'art. 4 de l'Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten, du 1er juin 1794, qui stipulait l'expulsion des mendiants étrangers.

[9] Rogers Brubaker, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge/London, Harvard University Press, 1992, p.68

[10] Décret du 26 mars 1885 ; Cf. Neubach, op. cit., p.33.

[11] Neubach, op. cit., p.60.

[12] Neubach, op. cit., p.124

[13] Neubach, op. cit., p.22.

[14] En 1884 le nombre des Juifs expulsés de Berlin (662) dépassait celui des Juifs expulsés des quatre provinces de l'Est prussien (677). Cf. Neubach, op. cit., p.21.

[15] Cf. Klaus Bade, "Transnationale Migration und Arbeitsmarkt im Kaiserreich : Vom Agrarstaat mit starker Industrie zum Industriestaat mit starker agrarischer Basis" in T. Pierenkemper/ R. Tilly (Hg.), *Historische Arbeitsmarktforschung. Entstehung, Entwicklung und Probleme der Vermarktung von Arbeitskraft.*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht [Kritische Studien zur Geschichtswissenschaft, Band 49], pp.182-211.

[16] Rapport du Regierungspräsident d'Oppeln [Haute-Silésie] à l'Oberpräsident de Breslau. 22 octobre 1890. K. Bade, 1982, op. cit., p.140.

[17] Cf. Neubach, op. cit., p.135

[18] Les Juifs réfugiés à Berlin étaient particulièrement visés, quel qu'en soit leur statut ou leurs activités (étudiants, ouvriers, petits marchands...) : Cf. Jack WERTHEIMER, *Unwelcome Strangers, East European Jews in Imperial Germany*, New York/Oxford, Oxford University Press, 1987, pp.60-63.

[19] Cf. Nestmann, *op. cit.*, p.11.

[20] Voir, par exemple, le code pénal prussien du 14 avril 1851 (basé sur le code pénal français du 22 février 1810), § 120 Abs 2 et le code pénal du Grand-Duché de Bade de 1845 (art.18).

[21] Rapport du député Schiele à propos de la discussion sur les travailleurs agricoles (Commission "économie" de l'Assemblée nationale), mars 1919, cité in Knut Dohse, *Ausländische Arbeiter und bürgerlicher Staat, Genese und Funktion von staatlicher Ausländerpolitik und Ausländerrecht, Vom Kaiserreich bis zur Bundesrepublik Deutschland*, Berlin, EXpress Edition, 1985, p.90.

[22] Cf. Dohse, *op. cit.*, pp.88-89.

[23] Cette évolution est commune, à l'époque, à d'autres pays européens, notamment la France : Cf. Gérard Noiriel, *La tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe 1793-1993*, Paris, Calmann-Lévy, 1991, p.90.

[24] Cf. représentation paritaire, intervention de l'Etat dans la régulation du marché du travail, introduction de l'assurance-chômage...

[25] Cf. Trude Maurer, *Ostjuden in Deutschland, 1918-1933*, Hamburg, Hans Christians Verlag, 1986, p.386.

[26] Cf. le cas Luszczanowski rapporté par Trude Maurer, *op. cit.*, pp.380-381.

[27] Il est notamment question ici d'accords de réadmission. Voir ci-dessous pour la présentation de ces accords.

[28] Cf. Reiner Pommerin, "Die Ausweisungen von "Ostjuden" aus Bayern 1923", *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte*, Heft 3, 1986, p.317.

[29] Cf. les conflits territoriaux à propos de Vilnius, de la Haute Silésie, des frontières orientales de la Pologne...

[30] Cf. par exemple la corrélation entre les changements de majorité en Bavière en 1920, en Mecklembourg-Schwerin en 1924 et des opérations massives d'expulsion au même moment dans ces régions.

[31] Reiner Pommerin, op. cit., p.315.

[32] Cf. Nestmann, op.cit., pp.54-58 ; Volkmar Götz, "Polizei und Polizeirecht", in Kurt G.A. Jeserich, Hans Pohl, Georg-Christoph von Unruh (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 4 : Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1985, p.412 ; Dohse, op. cit., pp.107-112.

[33] Voir ci-dessous notre présentation des droits de recours.

[34] Cf. Dohse, op. cit., p.110.

[35] Cf. Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880 bis 1980, Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Berlin/Bonn, Dietz, 1986, p.118.

[36] Cela pouvait également consister à déchoir un citoyen allemand de sa nationalité [Ausbürgerung], pratique qui survécut au nazisme, notamment en RDA, lorsque les dirigeants est-allemands (suivant aussi une pratique soviétique) privèrent, en 1976, le dissident Wolf Biermann de sa nationalité.

[37] Walther Hofer, "Stufen der Judenverfolgung im Dritten Reich 1933-1939", in Herbert A. Strauss/Norbert Kampe (Hrsg.), Antisemitismus, Von der Judenfeindschaft zum Holocaust, Frankfurt am Main/New York, Campus Verlag, 1985, p.179.

[38] Cf. Nestmann, op.cit., p.71.

[39] Cf. Götz, op. cit., p.1028.

[40] Cf. Jacob Toury, "Ein Auftakt zur »Endlösung« : Judenaustreibungen über nichtslawische Reichsgrenzen, 1933-1939.", in Ursula Böttner/Werner Johe/Angelika Voß (Hrsg.), Das Unrechtsregime. Internationale Forschung über den Nationalsozialismus. Band 2 : Verfolgung - Exil - Belasteter Neubeginn, Hamburg, Hans Christians Verlag, 1986 [Festschrift für Werner Jochmann ; Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte ; Bd. 22] pp.168-169.

[41] « Le placement en camp de concentration devint en novembre 1938, avec une soudaineté brutale, le moyen le plus important pour contraindre à l'émigration. (...) Fin 1938, il était nettement indiqué dans le rapport de l'Office principal du SD [SD-Hauptamt] : « Afin de renforcer la contrainte d'émigration, environ 25 000 hommes juifs seront au même moment, en partie provisoirement, transférés en camp de concentration. », Jacob Toury, op. cit., p.178.

[42] Cf. Juliane Wetzel, "Auswanderung aus Deutschland", in Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Juden in Deutschland, 1933-1945. Leben unter nationalsozialistischer Herrschaft, Munich, Verlag C.H. Beck, 1988, pp.430-431.

[43] "Abschiebengewahrsam".

[44] Cf. Neubach, p.80.

[45] Aufz. Ostjuden, Pol IV, 2.5.1920, Politisches Archiv des Auswärtigen Amts, Bonn, cité in Pommerin, op.cit., p.320.

[46] D'après Pommerin, les mesures d'internement furent, dès novembre 1921, de nouveau limitées aux repris de justice et aux "éléments anti-étatiques", Pommerin, op.cit., p.321.

[47] « The pressures from German public opinion even led Minister Heine to declare in the Prussian Landtag on 16 December 1919 that he was considering expelling all "undesirable" Ostjuden from the cities and interning them in special concentration camps. », John P. Fox, "Weimar Germany and the Ostjuden, 1918-1923 : acceptance or expulsion ?" in Anna Bramwell, Refugees in the Age of Total War, London, Unwin Hyman, 1988, pp.60-61 et note 54. Cf. Pommerin, op.cit., p.319-321 : il indique, pour sa part, l'opposition d'Heine à l'antisémitisme et à l'expulsion des Juifs d'Europe de l'Est : « malgré le renforcement de l'antisémitisme et la situation difficile persistante sur le marché du travail, le Ministre prussien de l'Intérieur, Wolfgang Heine, se vit obligé en novembre 1919 de veiller à ce que les Juifs d'Europe de l'Est ne soient pas expulsés de Prusse. »

[48] L'appareil d'extermination national-socialiste ne pouvant, ni ne devant être présenté succinctement, on se reportera sur ces questions à ces ouvrages pour une première approche : Raul Hilberg, La destruction des Juifs d'Europe, Paris, Fayard/Gallimard, 1988 (notamment Tome I, p.180) ; Martin Broszat, L'Etat hitlérien, l'origine et l'évolution des structures du Troisième Reich, Paris, Fayard, 1985

[trad. fr. de Der Staat Hitlers, München, 1970], pp.127-129 ; Wolfgang Sofsky, Die Ordnung des Terrors : Die Konzentrationslager, Frankfurt/Main, Fischer Verlag, 1993 [trad ; fr. : L'organisation de la terreur, Paris, Calmann-Lévy, 1995] ; Reinhard Rürup, Topographie des Terrors, Berlin, Topographie des Terrors Stiftung, 1989, pp.99-106.

[49] Cf. Martin Broszat, Der Staat Hitlers, op.cit., pp.416-417 et Götz, op.cit., p.1021.

EXPULSION : GENESE ET PRATIQUE D'UN CONTRÔLE EN ALLEMAGNE (Partie 2)

Frank Paul WEBER

La rétention en République Fédérale d'Allemagne

Le décret sur la police des étrangers de 1938 demeura le principal texte législatif régulant le séjour et l'entrée d'étrangers en République Fédérale d'Allemagne jusqu'à la première loi, votée en 1965, sur les étrangers [Ausländergesetz] de la R.F.A.

Le règlement portant sur le placement en détention d'étrangers préalablement à leur expulsion était maintenu dans la loi sur les étrangers [Ausländergesetz] du 28 avril 1965. La durée maximale de cette détention pour « garantie de l'expulsion » [zur Sicherung der Abschiebung] fut fixée. L'article 16 de la loi énonçait qu'« (2) un étranger est à placer en centre de rétention [Abschiebungshaft], lorsque la détention est nécessaire à la garantie [Sicherung] de l'expulsion. La détention en vue de l'expulsion peut être ordonnée pour une durée de six mois et prolongée pour une durée totale d'un an ».

Les législateurs indiquèrent deux motifs principaux, qui, à leurs yeux, justifiaient le recours aux centres de rétention. D'une part, la détention en vue de l'expulsion était nécessaire afin de prévenir tout passage de l'étranger dans la clandestinité : « les autorités des étrangers [Ausländerbehörde] doivent, le cas échéant, disposer de cette restriction à la liberté [i.e. le placement en détention], pour pouvoir exclure un étranger du territoire fédéral. Une grande partie des étrangers n'a pas d'attaches fixes à un lieu de résidence précis sur le territoire fédéral, ils peuvent donc facilement se soustraire à l'arrestation des autorités » [1]. D'autre part le placement en centre de rétention était nécessaire car l'admission [Übernahme] de la personne concernée par un autre Etat exigeait une certaine durée : « une expulsion dépendant toujours du consentement d'un autre Etat à admettre l'expulsé et étant souvent encadrée par des délais fixes, il importe aussi dans le cadre de l'expulsion, que l'étranger soit durant ces délais à la disposition des autorités des étrangers » [2].

Les clauses de la loi sur les étrangers de 1965 témoignaient déjà du paradoxe constant du statut juridique des étrangers. Une suspension provisoire de l'expulsion (« Duldung », art.17) ainsi que le dépôt d'un

recours contre l'ordre de placement en centre de rétention étaient certes rendus possibles, alors que le décret sur la police des étrangers de 1938 excluait explicitement tout recours juridique contre le renvoi et le placement en centre de rétention [3].

Mais, dans le même temps, le placement en centre de rétention devenait une obligation, là où le décret adopté sous le Troisième Reich n'en faisait qu'une possibilité. En comparant les textes de 1938 et de 1965, on peut en effet noter ce changement avec la substitution du verbe « pouvoir » par le verbe « devoir » [en fait « être »].

Depuis le placement en centre de rétention est réglementé par l'article 57 de les lois sur les étrangers du 9 juillet 1990 et du 30 juin 1993.

Il existe deux formes de placement en centre de rétention : « la détention de préparation » [Vorbereitungshaft] et « la détention de sûreté » [Sicherungshaft]. La Vorbereitungshaft est ordonnée afin de préparer un arrêté d'interdiction du territoire [Ausweisung], dans le cas où la personne n'a pas encore été enjointe de quitter le territoire [Ausreisepflicht] et où il ne peut être statué immédiatement à propos de l'arrêté d'interdiction du territoire. Cette « détention de préparation » peut durer jusqu'à six semaines. A l'encontre d'étrangers en situation irrégulière est prononcée beaucoup plus souvent la Sicherungshaft] et ce par un juge de détention [Hafttrichter] sur demande des autorités des étrangers auprès du tribunal de première instance [Amtsgericht]. La détention qui en découle peut aller jusqu'à dix-huit mois [4]. Dans la loi de 1965, la « détention de sûreté » ne pouvait excéder un an.

La rétention comme peine de facto

Le fossé séparant les pratiques de placement en centre de rétention de ses fondements juridiques abstraits n'est peut-être jamais aussi manifeste que dans la comparaison avec le droit pénal et le régime pénitentiaire.

Si la loi sur les étrangers énumère en effet les conditions nécessaires au placement en centre de rétention, elle ne contient toutefois aucune disposition réglant le régime pénitentiaire propre au centre de rétention [Abschiebungshaftvollzug] [5].

A l'automne 1995, le Land de Berlin fut contraint, d'adopter une « loi portant sur la détention dans le but de l'expulsion » [Gesetz über den Abschiebungsgewahrsam] à la suite d'un jugement du tribunal

administratif de Greifswald ayant constaté qu'« aucun fondement juridique suffisant - au titre des exigences constitutionnelles en matière de loi - n'existe pour le fonctionnement du centre de rétention de la police berlinoise » [6].

Par ailleurs, la détention en centre de rétention, bien que n'étant pas en fait une sanction pénale, correspond à une mesure punitive.

Lorsqu'un étranger placé en centre de rétention refuse d'apporter son concours aux « mesures d'établissement du passeport » [Paßbeschaffungsmaßnahmen] - c'est-à-dire lorsqu'il n'a pas rempli, ou de façon incomplète, un formulaire de demande d'établissement de documents remplaçant le passeport - alors les autorités des étrangers l'informent qu'il risque, en conséquence, la durée maximale de détention (18 mois). Le séjour en centre de rétention devient alors en définitive indépendant de la possibilité d'exécuter l'expulsion, bien que, d'après la loi, « la détention de sûreté n'est pas autorisée, lorsqu'il est attesté, pour des raisons que l'étranger ne peut plaider, que l'expulsion ne peut être exécutée dans les trois prochains mois » (§ 57. Abschiebungshaft, Abs. 2, S.5).

Le Ministère de l'Intérieur du Land de Berlin rapportait ainsi ouvertement fin 1994 : « si la non-expulsion est jusque-là due à l'absence de passeport, lorsque l'étranger se refuse à participer à l'établissement de son passeport on considère qu'il a empêché l'expulsion. Le fait que, sur la base de l'expérience antérieure, jusqu'à l'établissement d'un passeport valide la [détention] dure encore longtemps ne joue ici aucun rôle. La loi prévoit que des difficultés de cet ordre peuvent retarder l'expulsion et que, dans de tels cas, la durée maximale de dix-huit mois s'applique » [7].

Le placement en centre de rétention correspond indirectement à une peine, puisque la détention a généralement lieu dans les conditions du régime pénal. Dans douze des seize Bundesländer allemands, le placement en centre de rétention s'effectue dans des maisons d'arrêts [Justizvollzugsanstalt]. Ce sont les instructions contenues dans la loi d'exécution des peines qui sont appliquées au séjour en centre de rétention. Même dans les Länder où le placement en centre de rétention est resté du ressort du Ministère de l'Intérieur (du Land), comme par exemple à Berlin, les règlements se conforment à ce qui est prescrit pour les prisons « classiques » : « Pour le placement en centre de rétention s'appliquent les articles 3 à 108 et 173 à 175 de la loi d'exécution des peines du 16 mars 1976 (...) (2). Le centre de rétention doit, autant que possible, permettre aux personnes détenues

[Abschiebehäftlingen] de travailler. Les détenus, qui feront usage de cette possibilité, seront rémunérés au terme de l'art. 43 de la loi d'exécution des peines et de ses règlements annexes » [8]. Que les étrangers placés en centre de rétention et les criminels/délinquants soient ainsi mis au même rang est particulièrement préoccupant, sachant que la peine dans sa conception moderne présuppose que quelque chose doit être corrigé [9], ce qui, chez les étrangers ne pourrait être que leur irrévocable « altérité d'étrangers ».

Le temps de la rétention

Le temps a deux fonctions en centre de rétention. D'une part il comprend la durée qui est nécessaire pour établir l'identité de l'étranger détenu et lui délivrer les documents correspondants (passeport, laissez-passer...). D'autre part le temps sert à essayer de modifier le comportement de la personne détenue vis-à-vis de son expulsion, afin que, par exemple, il aide à l'organisation de sa propre expulsion, en donnant, par exemple, des indications sur sa personne (état-civil, pays de transit...). Les autorités des étrangers espèrent éventuellement ainsi un découragement de l'étranger.

D'une certaine façon, il y a aussi, dans le centre de rétention, cette « économie interne d'une peine qui, si elle sanctionne le crime, peut se modifier (s'abrégant ou, le cas échéant, se prolongeant) selon que se transforme le comportement du condamné » [10]. La durée du placement en centre de rétention d'un étranger est en effet souvent fonction de sa participation ou non à l'établissement de son passeport [Paßbeschaffungsmaßnahmen], permettant ensuite de l'expulser.

Lorsque cette stratégie ne fonctionne pas, cela peut déboucher sur un blocage : la durée maximale de détention autorisée s'approchant sans toutefois, pour les autorités des étrangers, la moindre perspective d'exécuter l'arrêté d'expulsion. Souvent la seule issue est celle de l'« illégalité décrétée ». Les étrangers en centre de rétention, qui ont fait une demande de passeport complète mais toujours sans succès après six mois, doivent en effet, d'après la loi, être relâchés du centre de rétention. Ne disposant d'aucun papier d'identité, les autorités des étrangers leur délivrent un étrange document qui indique le caractère irrégulier de leur séjour en Allemagne mais ne leur permet évidemment pas d'entrer dans un autre pays. De plus ce type de document ne semble pas les protéger contre une nouvelle arrestation pour séjour irrégulier (lors d'un simple contrôle de police) et donc, à terme, contre un retour au même centre de rétention pour une toujours aussi hypothétique expulsion. Dans ces cas, encore en petits

nombres mais croissants, il semble que l'administration compétente décide et entérine elle-même la clandestinité de migrants, en refusant parallèlement de leur offrir le moindre statut juridique en Allemagne (sursitaire,...etc.).

« Lorsque des réfugiés interdits de séjour sur le territoire, détenus en centre de rétention pour cause d'absence de papiers d'identité, sont relâchés, il existe alors pour l'Office des habitants -Section Etrangers Landeseinwohneramt-Ausländerangelegenheiten (Ausländerpolizei) deux catégories d'êtres humains : ceux que les autorités considèrent comme s'occupant de leurs papiers et qui donc régulièrement obtiennent des convocations. Ceux qui, d'après cette administration, ne font pas suffisamment d'efforts pour obtenir des papiers d'identité, reçoivent à leur libération une « attestation de passage de la frontière » [« Grenzübertrittsbescheinigung »]. Cette attestation indique que la personne mentionnée séjourne illégalement sur le territoire. Aucune de ces personnes libérées du centre de rétention [dans ces conditions] ne peut, en l'absence de papiers, quitter l'Allemagne. Aucune n'obtient le sursis [Duldung] correspondant à cette situation » [11].

Lieux de rétention

De même que le temps joue un rôle central dans le placement en centre de rétention, l'espace est, dans certains cas, une variable largement utilisée par les administrations responsables de la rétention.

Des centres de rétention comme Büren (Rhénanie du Nord-Westphalie), Prötzel (Brandebourg) ou même le nouveau bâtiment utilisé à Berlin (Grünau) sont, par exemple, situés à la périphérie des zones urbaines (dans les deux premiers cas en pleine forêt), dans des lieux difficilement ou non accessibles par des transports publics. Les visites de parents ou amis en sont d'autant plus compliquées, voire coûteuses. Mais cet isolement signifie aussi qu'il est encore plus improbable que des avocats viennent « se perdre » dans ces lieux éloignés [12].

Rationaliser la rétention et l'expulsion

Les pratiques du placement en centre de rétention suscitent, comme toutes les pratiques sociales, une certaine rationalisation.

A Berlin, le Sénat justifia ainsi la construction d'un nouveau centre de rétention à Köpenick (Grünau) devant permettre l'augmentation des

capacités de détention de 176 à environ 400 « places » : « cela permet un emploi du personnel [de surveillance] fondamentalement plus rationnel, l'entreprise [Betrieb] est ainsi aussi considérablement moins coûteuse » [13]. Des réflexions de cette sorte n'étonnent guère dans le contexte d'ensemble du dispositif d'expulsion. L'idée que l'expulsé supporte lui-même les frais de sa propre expulsion est, par exemple, contenue dans les articles 82 (débitéur ; dépôt de garantie) et 83 (Etendue de la responsabilité financière, prescription) de la loi sur les étrangers. Le gouvernement du district de Hanovre avait même, un temps, décidé, que les étrangers placés en centre de rétention devaient eux-mêmes payer pour leur séjour dans la maison d'arrêt [14].

Cette exigence de rationalisation intervient dans différents ensembles du dispositif d'expulsion : le gouvernement allemand a ainsi justifié un récent voyage coûteux du Ministre allemand des Affaires étrangères à Addis-Abeba par « les progrès enregistrés dans les discussions sur la réadmission de plus d'un millier de demandeurs d'asile déboutés ». Il était suggéré, de façon implicite, que les frais de ce voyage de 48 heures avaient été compensés par l'argent économisé sur les dépenses du séjour en Allemagne de ces demandeurs d'asile déboutés [15].

LES DROITS DE RECOURS

L'expulsion des étrangers comme pratique apparaît en définitive comme le produit d'une juridicisation croissante du rapport aux étrangers, qui, à l'aide de catégories juridiques (droit de la nationalité...), a achevé la différenciation, l'isolement des étrangers vis-à-vis des « nationaux » et donc défini, circonscrit un groupe hétérogène de personnes susceptibles de ne pas bénéficier du principe de non-expulsion de ses propres ressortissants.

Après 1945, cette « insertion » des étrangers dans la sphère juridique s'effectua parallèlement au développement de droits octroyés aux individus, tout comme sous Weimar la régulation juridique du séjour des étrangers évolua conjointement à la juridicisation de la sphère du travail.

En Allemagne de l'Ouest, tout comme ailleurs en Europe et en Amérique du Nord, la période d'après-guerre est, dans ce contexte, caractérisée par une apparition et une solidification des droits de recours juridiques, dont bénéficient également les étrangers.

La question de l'expulsion apparaît comme un des domaines privilégiés de l'immigration où la tension entre les règles du marché et les droits individuels, telle que James Hollifield l'a exposé avec l'idée d'un « paradoxe du libéralisme », émerge au grand jour. Dans ce contexte du « paradoxe du libéralisme », avec d'une part « la volonté des gouvernements (et des entreprises) de définir le travailleur étranger comme un bien, qui peut être contrôlé, réparti et géré selon les règles du marché dans le cadre d'un système international de libre échange » [16] et, d'autre part, les droits de recours juridiques dont disposent les étrangers, l'expulsion de travailleurs étrangers n'est plus aussi aisément justifiable à partir des seules considérations de marché du travail (absence de travail, notamment pendant l'hiver ou la protection du marché du travail national), comme cela était le cas sous l'Empire wilhelmien et la République de Weimar.

Durant ces deux périodes (et partiellement lors du recrutement de travailleurs immigrés dans les années 1950 et 1960) cette définition du travailleur étranger comme un bien semble avoir prévalu, les étrangers ne disposant pas encore de « procédures qui limitent et circonscrivent la capacité du pouvoir administratif de l'Etat » [17].

Ces droits de recours, constituant « la première ligne de défense entre les individus (surtout les étrangers qui sont souvent parmi les plus marginalisés) et l'Etat » [18], sont le principal trait saillant de l'évolution du dispositif d'expulsion depuis 1945 et ce, par opposition à l'agencement antérieur (Empire wilhelmien, Weimar et dictature nazie). Là où la législation sur les étrangers de la République de Weimar [19] et du Troisième Reich [20] excluait de pouvoir faire appel d'une décision d'expulsion devant un tribunal administratif indépendant, la loi sur les étrangers de 1965 et ses versions modifiées ultérieures prévoyait un semblable recours.

Ainsi fut écarté « l'îlot de Polizeistaat » (la formule est du juriste Ernst Isay) que constituait la législation sur les étrangers depuis l'Empire, pour l'inscrire dans le cadre de l'Etat de droit [Rechtsstaat].

Plus particulièrement en ce qui concerne l'expulsion, la législation de la RFA s'est enrichie continuellement de clauses restreignant [Ausweisungsschutz et Abschiebungshindernisse] ou suspendant (sursis : Duldung et suspension sur décision d'un Land) l'expulsion. Au fil des amendements, notamment à la loi sur les étrangers et à celle réglementant le droit d'asile, ces articles protégeant dans certains cas les étrangers contre une expulsion hors d'Allemagne ont été précisés. Cela conduit souvent à une extension de cette protection à de

nouveaux groupes ou individus étrangers mais aussi à une restriction de ces mêmes possibilités de recours.

Dans le contexte des centres de rétention, les droits de recours font l'objet d'une course poursuite permanente entre d'une part, les détenus et leurs avocats, et d'autre part les autorités des étrangers et les tribunaux compétents. Souvent lorsqu'un recours contre un placement en centre de rétention a abouti devant une juridiction, un usage ultérieur de cette brèche du dispositif est limité par l'utilisation dans les courriers administratifs de formules standards ne pouvant plus faire l'objet de contestation juridique.

Par ailleurs la portée de ces possibilités de pourvoi demeure souvent dans les pratiques assez limitée. Les étrangers placés en centre de rétention ne disposent généralement pas des moyens et capacités matériels requis pour faire valoir un recours [21]. Leurs ressources financières ne sont en général pas suffisantes pour bénéficier de l'aide d'un avocat. L'aide gratuite pour les frais de procédure ne semble pas leur être octroyée facilement. A cela s'ajoute les conditions particulières des étrangers ne parlant ou ne maîtrisant pas la langue allemande, qui plus est juridique. En outre, le matériel nécessaire pour mener une correspondance avec les autorités compétentes fait bien souvent défaut (timbres, photocopies d'actes, communications avec le pays d'origine...).

Micro-résistance des expulsables

Les droits de recours sont en définitive des ressources que les étrangers placés en centre de rétention peuvent insérer dans leur stratégie de lutte, leur résistance dans le cadre même de la relation de pouvoir qui s'instaure entre eux, simples individus, et ce que nous avons auparavant identifié comme le dispositif d'expulsion.

Parmi les autres moyens utilisés par les étrangers placés en centre de rétention afin d'obtenir leur libération ou du moins éviter d'être expulsé, le refus de dévoiler son identité, d'aider en quoi que ce soit à son identification (par exemple en refusant d'apposer ses empreintes digitales) constitue l'essentiel de ce que l'on pourrait dénommer une « micro-résistance » au cœur du dispositif d'expulsion.

Ce n'est pas un hasard si justement les autorités des étrangers font de la participation du détenu aux « mesures d'établissement de son passeport » [Paßbeschaffungsmaßnahmen] la quasi-condition du prolongement du placement en centre de rétention : cette

« insoumission » aux injonctions du dispositif apparaît pour le détenu comme une des rares possibilités, au milieu de son dénuement, de renverser la situation à son avantage et de bloquer la stratégie du dispositif d'expulsion. Pour effectuer une expulsion, l'Etat de droit exige en effet de disposer d'un minimum d'informations sur la personne qu'il a l'intention d'expulser, sans cela le dispositif s'enraye.

Le dispositif d'expulsion atteint peut-être ici une de ses limites face à une « micro-résistance » du détenu, à l'autre extrémité la « macro-résistance » possible d'Etats limite également la capacité du dispositif à remplir son objectif stratégique : « Comme il ne saurait y avoir de relations de pouvoir sans points d'insoumission qui par définition lui échappent, toute intensification, toute extension des rapports de pouvoir pour les soumettre ne peuvent que conduire aux limites de l'exercice du pouvoir ; celui-ci rencontre alors sa butée soit dans un type d'action qui réduit l'autre à l'impuissance totale (une « victoire » sur l'adversaire se substitue à l'exercice du pouvoir), soit dans un retournement de ceux qu'on gouverne et leur transformation en adversaires » [22].

Par ailleurs il est intéressant de noter que le dispositif d'expulsion repose en grande partie sur l'accumulation de connaissances, un certain « savoir » : le face-à-face entre l'étranger placé en centre de rétention et les différentes agences qui coopèrent en vue de son expulsion est avant tout lié au besoin de ces agences de collecter des informations sur ce détenu (état-civil, âge, nationalité, pays de transit...).

La relation de pouvoir se transforme et évolue au gré des résistances apparaissant jusque-là. Au même titre que les procédures de recours tendent à devenir des impasses à partir du moment où un certain seuil d'utilisation de celles-ci est atteint et surtout si elles permettent au plaignant d'empêcher son maintien en détention et/ou son expulsion, les formes de résistance développées par les individus sont rendues inopérantes par de nouvelles pratiques et, si nécessaire, par de nouvelles normes juridiques. Une étrange course poursuite s'est ainsi engagée entre les autorités fédérales allemandes et les migrants illégaux anonymes. Face à la résistance déployée par ces derniers en dissimulant leur identité et surtout toute marque de leur nationalité (papiers d'identité détruits), le gouvernement allemand a entrepris d'opposer des accords de réadmission avec les pays d'origine permettant le renvoi de personnes dépourvues de passeport ou de carte d'identité dont la nationalité aura été prouvée ou rendue crédible [»glaubhaft gemacht »] à partir de témoignages, de la langue et des

indications de la personne concernée, de certificats d'assurance, de permis de conduire...

EXPULSION ET FÉDÉRALISME

La pratique de l'expulsion en Allemagne est un dispositif qui présente une dimension supplémentaire par rapport aux dispositifs semblables dans les autres pays européens : l'agencement Etat fédéral/Etat fédéré.

L'expulsion et le placement en centre de rétention sont en effet des pratiques qui, d'une part, présentent des différences non négligeables d'un Land à un autre et d'autre part font l'objet de conflits de compétences entre le Bund et les gouvernements régionaux.

Des pratiques différentes suivant les Länder

Les conditions de placement en centre de rétention sont très variables d'un Land à un autre. La plupart du temps les personnes expulsables sont détenues dans l'enceinte de maisons pénitentiaires « classiques », souvent dans des containers particuliers (comme, par exemple, à Rottenburg au Bade-Württemberg). A Berlin, Brême, dans le Brandebourg et en Rhénanie-Palatinat les centres de rétention sont, en principe, distincts des maisons d'arrêt. Dans ces Länder, le placement en centre de rétention est resté du ressort des Ministères régionaux de l'Intérieur.

De fortes différences de conditions de placement en centre de rétention existent cependant également entre les Länder ayant octroyé à des autorités régionales semblables compétence en la matière. Ainsi le centre de rétention de Prötzel dans le Brandebourg est installé au sein d'un centre pour demandeurs d'asile et il n'est pas fermé [23]. A quelques kilomètres de là, à Berlin, le centre principal de rétention est, en revanche, clos et la circulation à l'intérieur strictement réglementée. La différence majeure entre ce centre de rétention et une prison est que les cellules ne sont, en principe, pas fermées.

Par ailleurs, les autorités des étrangers [Ausländerbehörde] étant des administrations locales ou cantonales, certaines régions ont procédé à une centralisation des procédures d'expulsion alors que d'autres (comme la Rhénanie-Palatinat ou le Schleswig-Holstein) laissent à chaque commune ou canton le soin d'organiser les expulsions.

En Basse-Saxe, le Landeskriminalamt de Hanovre est ainsi chargé de l'exécution des expulsions. En Rhénanie du Nord-Westphalie ce sont les cinq Regierungspräsidium [i.e. à peu près l'équivalent d'une préfecture française] qui en sont chargés [24]. Les réservations de billets d'avion, le transfert, l'information des autres administrations concernées sont ainsi centralisées. Cela permet notamment d'organiser le renvoi collectif de personnes originaires d'un même pays.

Parallèlement a lieu également dans certains Länder un regroupement des personnes expulsables en un seul et même centre de rétention.

< !--SPIP--> L'expulsion comme source de conflit entre le Bund et les Länder

Cette insertion de l'expulsion dans le plus vaste débat fédéral n'est pas nouvelle. Dès sa formation, l'Empire allemand est doté de compétences en matière d'immigration et de police des étrangers, mais sous Guillaume Ier et Guillaume II comme sous la République de Weimar, il n'en fera pas usage, laissant aux Länder toute latitude en la matière [25]. Cela tient, en partie, à l'absence, à l'époque, de police au niveau fédéral. La police était du ressort des Länder et donc le Reich ne disposait pas d'organes propres qui puissent exécuter l'expulsion du Reich (Reichsverweisung) [26]. Les autorités fédérales devaient dans ce cas utiliser les autorités policières des Länder.

L'expulsion d'étrangers signifie aussi pour les Länder que leur champ d'action s'élargit ainsi à la scène internationale. Par le biais des procédures d'expulsion ils deviennent des acteurs internationaux à part entière, traitant et négociant avec les pays d'origine ou de transit des expulsés.

Cette projection des entités infra-nationales allemandes au rang d'acteurs internationaux n'est d'ailleurs pas nouvelle. Dès la fin du XIXe siècle, les autorités policières du Land obtinrent en effet compétence pour entrer, par voie diplomatique, en contact direct avec les autorités étrangères à propos de l'admission [Übernahme] d'une personne à expulser [27]. Aujourd'hui les Länder disposent de la possibilité de suspendre l'exécution d'arrêtés d'expulsion d'étrangers d'un pays précis ou d'un groupe d'étrangers en général ou bien leur expulsion vers des pays particuliers (article 54 de la loi allemande sur les étrangers). Cette suspension ne peut pas excéder 6 mois sans l'accord du Ministre fédéral de l'Intérieur. C'est cette limitation imposée à la marge de manœuvre des Länder en matière d'expulsion

qui a suscité ces dernières années plusieurs différends entre l'Etat fédéral et les Länder.

Au printemps 1995 le Ministre fédéral de l'Intérieur, Manfred Kanther refusa ainsi publiquement de donner son aval à un prolongement supplémentaire de la suspension des expulsions vers la Turquie de Kurdes et de chrétiens syriens-orthodoxes. Cette suspension avait été décidée un an auparavant par plusieurs Länder, dirigés par les sociaux-démocrates, et elle avait été plusieurs fois prolongée (de mois en mois : mi-janvier, mi-février jusqu'à mi-mars 1995) par le Ministre fédéral. L'argumentation de ce dernier était que les Länder, en s'en tenant à une suspension des expulsions pour les Kurdes, remettaient en cause le compromis de 1993 sur le droit d'asile [28], la suspension de l'expulsion de demandeurs d'asile déboutés faisant de l'Allemagne un pays d'immigration (Zuwanderungsland).

Il n'est pas clairement établi que l'Etat fédéral dispose du droit d'obliger les Länder à renoncer à une suspension des expulsions [29]. Dans ce cas précis des demandeurs d'asile kurdes déboutés, le Bund ne déposa aucun recours devant le Tribunal constitutionnel fédéral, mais des jugements au cas par cas reconnurent la nécessité de l'accord du Ministère fédéral de l'Intérieur et invalidèrent la suspension d'expulsions décrétée [30].

Les divergences et le conflit ne mirent pas seulement aux prises Bund et Länder mais aussi des Länder entre eux suivant leur affiliation politique (la Bavière et la Hesse par exemple). Par ailleurs, les Länder avaient décrété des suspensions d'expulsions fort différentes : certains prônaient de limiter cette suspension aux Kurdes originaires des régions de Turquie où l'état d'urgence est proclamé (c'est-à-dire 10 provinces de l'est et du Sud-Est de la Turquie), d'autres - ou parfois les mêmes - d'en exclure les Kurdes condamnés pour des délits [strafbarer Handlungen].

EXPULSION : UN DISPOSITIF TRANSNATIONAL

Une des particularités du dispositif de l'expulsion est qu'il est ancré dans un cadre non strictement stato-national. Les différents accords d'expulsion - de « réadmission » - conclus, par exemple, par l'Allemagne avec des pays d'origine ou de transit de migrants illégaux donnent une première mesure de cette dimension internationale du dispositif.

L'entrelacement des politiques intérieure et extérieure ne saurait cependant se réduire à ces accords, le plus souvent bilatéraux et somme toute assez classiques au regard des relations internationales. La singularité du dispositif d'expulsion par rapport à d'autres dispositifs est qu'il lie des entités, des acteurs traditionnellement confinés au cadre national ou, au contraire, conçus comme des agents internationaux. En cela le dispositif d'expulsion, tel qu'illustré ici par l'Allemagne, est le lieu par excellence d'une politique transnationale qui s'étend toujours plus avant vers l'extérieur et l'intérieur des Etats-nations.

[Lire la suite](#)

[Revenir à la partie précédente](#)

[1] Deutscher Bundestag, Drucksache IV/868, "Entwurf eines Gesetzes über den Aufenthalt der Ausländer (Ausländergesetz)", pp.15-16.

[2] Deutscher Bundestag, Drucksache IV/868, "Entwurf eines Gesetzes über den Aufenthalt der Ausländer (Ausländergesetz)", p.16.

[3] « Contre le renvoi, la reconduite à la frontière et contre l'ordre de placement en centre de rétention [Abschiebungshaft] aucune voie de recours n'est prévue. » Art. 11, Abs. 5, Ausländerpolizeiverordnung (22.08.1938), Reichsgesetzblatt, Teil I, 25.08.1938, Nr.132, p.1055.

[4] « (3) La détention de sûreté [Sicherungshaft] peut être ordonnée pour une durée de six mois. Elle peut, dans le cas où l'étranger empêche son expulsion, être prolongée au maximum de douze mois (...) » § 57. Abschiebungshaft. Ausländergesetz. 9. Juli 1990. BGBl. I p.1354.

[5] Cf. Jörg Wegner, "Die Abschiebungshaft auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand", Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik [ZAR], Heft 2, 25. April 1996, p. 78.

[6] Voir Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5879.

[7] Senatsverwaltung für Inneres (Berlin), Bericht über die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation im Abschiebungsgewahrsam, Nov. 1994, p.6.

[8] Abgeordnetenhaus von Berlin, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/5879 et 12/5989.

[9] « ... l'essentiel de la peine (...) ne croyez pas qu'il consiste à punir ; il cherche à corriger, redresser, "guérir". (...) une peine qui, si elle sanctionne le crime, peut se modifier (s'abrégeant ou, le cas échéant, se prolongeant) selon que se transforme le comportement du condamné ; elles le sont encore par le jeu de ces "mesures de sûreté" dont on accompagne la peine (interdiction de séjour, liberté surveillée, tutelle pénale, traitement médical obligatoire) et qui ne sont pas destinées à sanctionner l'infraction, mais à contrôler l'individu, à neutraliser son état dangereux, à modifier ses dispositions criminelles, et à ne cesser qu'une fois ce changement obtenu. » Michel Foucault, *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, pp.17 et 25-26.

[10] Michel Foucault, *Surveiller et punir, naissance de la prison*, Paris, Gallimard, 1975, p.25.

[11] Initiative gegen Abschiebehäft (Hrsg.), *Abschiebungshaft Berlin - Endstation Deutschland ? !*, Berlin, Juli 1995, p.21.

[12] Cf. concernant Büren : Flüchtlingsrat NRW, Sonderthemenheft : *Abschiebehäft*, Dülmen, 1994, p.7.

[13] Senatsverwaltung für Inneres (Berlin), *Bericht über die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation im Abschiebungsgewahrsam*, Nov. 1994, p.8.

[14] Cf. Eckart Spoo, "Abschiebehäftlinge sollen zahlen", *Frankfurter Rundschau*, 29.11.1994 & "Abschiebehäft. Niedersachsen verzichtet jetzt auf Kostenerstattung", *Frankfurter Rundschau*, 7.12.1994 ; Frank Siering/Susann Hellwig, "116 Mark pro Nacht", *Focus*, 1994, Nr. 49.

[15] Cf. "Gespräche über Rückführung abgelehnter Asylbewerber geplant", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 janvier 1996, p.5.

[16] James F. Hollifield, "Entre droit et marché", in Bertrand Badie/Catherine Wihtol de Wenden (dir.), *Le défi migratoire, questions de relations internationales*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1994, p.60.

[17] Hollifield, op. cit., p.63.

[18] Hollifield, op. cit., p.62.

[19] Cf. supra et §54 PVG [Polizeiverwaltungsgesetz] i.V.m. VO über Rechtsmittel in Angelegenheiten der Ausländerpolizei vom 1.10.1931 cité in Götz, op. cit., p.412.

[20] Cf. par exemple l'absence de tout recours contre le placement en Schutzhaft, dans l'art. 7 de la loi sur la Gestapo de 1936 : « Les dispositions du domaine de la police secrète d'Etat [Geheime Staatspolizei] ne sont pas sujettes à un examen par les tribunaux administratifs. »

[21] Cf. par exemple dans le contexte particulier du "règlement d'aéroport" [Flughafenregelung] des demandes de droit d'asile, les réserves exprimées par le Tribunal constitutionnel fédéral à propos de la protection judiciaire effective dans son arrêt du 14 mai 1996 (2 BvR 1516/93).

[22] Michel Foucault, "Le pouvoir comment s'exerce-t-il ?", op.cit., pp.319-320.

[23] Un quart des personnes expulsables retenues prendraient en conséquence la fuite.

[24] Il s'agit des autorités centrales des étrangers [ZAB : Zentralen Ausländerbehörden], Cf. Peter Knösel, Freiheitlicher Rechtsstaat und Abschiebung, Berlin, Berlin Verlag/Arno Spitz, 1991, p.52, 55 et 88.

[25] Cf. Werner Kobarg, Ausweisung und Abweisung von Ausländern, Berlin, Dr. Walther Rothschild, 1930, p.49 ; Volkmar GÖTZ, "Polizei und Polizeirecht", in Kurt G.A. JESERICH, Hans POHL, Georg-Christoph von UNRUH (Hrsg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band 4 : Das Reich als Republik und in der Zeit des Nationalsozialismus, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1985, p.411.

[26] L'organe exécutif de l'Empire était l'armée. Cf. Kobarg, op. cit., p.50 et Götz, op. cit., p.398.

[27] Vorschriften des Bundesrates betreffs die Vollziehung der Ausweisung (10 décembre 1890).

[28] Cf. "Über die Abschiebung von Kurden heftige Auseinandersetzungen im Bundestag", Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18 mars 1995, p.1.

[29] Cf. Ralph Göbel-Zimmermann, "Handlungsspielräume der Landesregierungen für den Erlass von Abschiebungsstoppregelungen", Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 10 janvier 1995, p.28.

[30] Voir, par exemple, un arrêt du Tribunal administratif de Hesse du 27 juillet 1995 déclarant contraire à la loi la suspension d'expulsions décidée le mois précédent par le Ministère de l'Intérieur de Hesse en faveur des Kurdes de Turquie, Cf. "Abschiebungsstopp des Landes Hessen gesetzwidrig", ZAR Aktuell, Nr. 4/1995, 28 juillet 1995, p.1.