



European
University
Institute

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

LA CIRCULATION DES PERSONNES AU MAGHREB

Delphine Perrin

CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2008/46
module juridique

**Projet de coopération sur les questions liées
à l'intégration sociale des immigrés, à la migration
et à la circulation des personnes**

Co-financé par l'Institut universitaire européen et
l'Union européenne (Programme AENEAS)



CARIM
Consortium euro-méditerranéen pour
la recherche appliquée sur les migrations internationales

Notes d'analyse et de synthèse – module juridique
CARIM-AS 2008/46

Delphine Perrin
Institut de Recherches et d'Etudes sur le Monde Arabe et Musulman (IREMAM)
Aix-en-Provence, France

La circulation des personnes au Maghreb

© 2008, Institut universitaire européen
Robert Schuman Centre for Advanced Studies

Ce texte ne peut être téléchargé et imprimé, en un seul exemplaire, que pour un usage strictement personnel et non collectif.

Toute autre reproduction, totale ou partielle, sous quelque forme que ce soit, est interdite sans l'autorisation écrite préalable du Robert Schuman Centre for Advanced Studies.

Les demandes d'autorisation doivent être adressées à : forinfo@eui.eu

Dans les citations et références, ce texte doit être mentionné comme suit :

[Prénom et nom de(s) auteurs(s)], [*titre*], série : "CARIM AS", [n° de série],
Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI):
Institut universitaire européen, [année de publication].

Les opinions exprimées dans cette publication ne peuvent en aucun cas être considérées comme reflétant la position de l'Union européenne

Institut universitaire européen
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Italie

www.eui.eu/RSCAS/Publications/
www.carim.org/Publications/
<http://cadmus.eui.eu/dspace/index.jsp>

CARIM

Le Consortium Euro-Méditerranéen pour la Recherche Appliquée sur les Migrations Internationales (CARIM) a été créé en février 2004 et est financé par la Commission Européenne. Jusqu'en janvier 2007, il répondait au volet C – «coopération sur les questions liées à l'intégration sociale des immigrés, à la migration et à la circulation des personnes» – du programme MEDA, principal instrument financier de l'Union Européenne pour établir le partenariat Euro Méditerranéen. Depuis février 2007, le CARIM est financé par le programme AENEAS d'assistance technique et financière en faveur de pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile. Ce dernier établit un lien entre les objectifs externes de la politique migratoire de l'Union Européenne et sa politique de développement. AENEAS a pour objet de mettre à la disposition des pays tiers une assistance appropriée pour leur permettre d'assurer, à divers niveaux, une meilleure gestion des flux migratoires.

Dans ce cadre, le CARIM a pour objectif, dans une perspective académique, l'observation, l'analyse et la prévision des migrations dans la région d'Afrique du Nord et de la Méditerranée Orientale (signifiée par « la région » dans le texte ci-dessous)

CARIM est composé d'une cellule de coordination établie au Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) de l'Institut Universitaire Européen (IUE, Florence) et d'un réseau de correspondants scientifiques établis dans les 12 pays d'observation: Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Liban, Maroc, Palestine, Syrie, Tunisie, Turquie et, depuis février 2007, la Libye et la Mauritanie. Tous sont étudiés aussi bien comme pays d'origine, de transit que d'immigration. Des experts externes provenant des pays de l'UE et des pays de la région contribuent également à ses activités.

Le CARIM conduit les activités suivantes :

- Base de données sur les migrations méditerranéennes ;
- Recherches et publications ;
- Réunions entre académiques ;
- Réunions entre expert et décideurs politiques ;
- Système de veille en matière migratoire.

Les activités du CARIM couvrent trois dimensions majeures des migrations internationales dans la région : économique et démographique, juridique et sociopolitique.

Les résultats des activités ci-dessus sont mis à la disposition du public par le site web du projet : www.carim.org.

Pour plus d'information

Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration
Robert Schuman Centre for Advanced Studies
European University Institute (EUI)
Villa Malafasca
Via Boccaccio, 151
50133 Firenze (FI)
Italy
Tel: +39 055 46 85 878
Fax: + 39 055 46 85 755
Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Résumé

La circulation des personnes au Maghreb est devenue une nouvelle préoccupation des Etats maghrébins. Peu réglementée jusqu'à récemment du fait d'une focalisation sur la mobilité maghrébine en dehors du Maghreb – non abordée dans cette étude -, elle se caractérise par une dimension informelle importante. Les Etats maghrébins se sont fixés pour objectif d'assurer à leurs ressortissants la liberté de circulation au sein de l'espace maghrébin. En dépit d'un réseau de conventions bilatérales visant à faciliter ces échanges, ces derniers sont encore limités. La circulation des Maghrébins, entendue dans un sens strict comme la sortie du territoire national et l'entrée dans un autre Etat maghrébin, connaît encore des obstacles, et elle est affectée par les réformes entreprises depuis cinq ans dans chacun des Etats maghrébins, qui tendent à encadrer davantage l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers. Ce nouveau cadre pourrait néanmoins encourager la mobilité des personnes en garantissant un ensemble de droits liés au séjour des ressortissants étrangers, et en particulier maghrébins.

Abstract

The movement of people across the Maghreb has become a preoccupation for that region's States. Intra-Maghreb circulation is characterised by its informality in consequence of which it is barely regulated: in fact, until recently the main focus was on Maghrebi abroad. In spite of bilateral agreements to facilitate mobility, intra Maghreb movement is still low and continues to encounter obstacles being affected by ongoing legal reforms that put stricter conditions on entry, sojourn and exit. Nevertheless, this new legislative framework could, in the end, improve the rights of foreign nationals, in particular those of fellow Maghrebins.

Introduction

Le thème de la circulation des personnes au Maghreb peut difficilement être saisi en une seule étude tant la situation migratoire de cette zone est complexe et la problématique circulaire riche en implications. Comme la plupart des pays aujourd'hui, les Etats qui composent le Maghreb (Mauritanie, Maroc, Algérie, Tunisie, Libye) sont des terres d'émigration mais aussi d'immigration et de transit. La présente étude portera sur les règles régissant l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers en terre maghrébine et leur sortie, avec une focalisation sur les ressortissants maghrébins. La question de la circulation des Maghrébins hors du Maghreb nécessiterait une analyse à part entière et ne sera qu'incidemment abordée.

La problématique fondamentale de la circulation des personnes prend une tournure particulière dans l'espace maghrébin, tant pour des raisons de géographie physique et humaine, que du fait de l'histoire politique des Etats qui le composent. La difficulté d'assurer une emprise étatique de l'Etat sur des frontières-zones désertiques et la culture de mobilité et d'échanges dans ces espaces constituaient déjà une caractéristique spécifique du Maghreb. Après les indépendances, le thème de la remise en cause des frontières lié au panafricanisme et au panarabisme est très vite confronté aux différends politiques entre Etats maghrébins. Pendant près de cinquante ans, la circulation intermaghrébine, intense, temporaire et informelle, a subi les aléas diplomatiques maghrébins. Elle est peu réglementée, au contraire de la mobilité qui s'institue à travers la Méditerranée. C'est cependant à cette époque que se développent les accords bilatéraux liés à la mobilité entre Etats maghrébins, afin de garantir un ensemble de droits liés à la circulation.

La question de la circulation des personnes ne se limite pas en effet, à la seule possibilité de franchir les frontières. Elle implique un cadre juridique définissant les conditions du séjour des étrangers et les droits dont ils peuvent bénéficier. Elle revêt par ailleurs une dimension politique fondamentale dans la mesure où le cadre juridique qui la régit reflète l'intensité des liens que les Etats entendent tisser entre eux et le degré d'acceptation de la mixité au plan interne.

Dans les années 80 puis 90, le thème de la circulation des personnes prend une nouvelle tournure au Maghreb, sous l'effet à la fois de la mondialisation favorable aux échanges et des nouveaux obstacles à la migration qui s'érigent, en particulier en Europe. L'identité migratoire de l'espace maghrébin évolue. Elle devient un enjeu omniprésent dans les relations euro-méditerranéennes qui se développent. Ce nouveau contexte amène les Etats maghrébins à revoir leur approche de la circulation des personnes et de nouvelles législations encadrent désormais la circulation des étrangers au sens strict (entrée et sortie) et au sens large (séjour), avec un impact inévitable sur les ressortissants maghrébins.

Dès la création de l'Union du Maghreb Arabe (UMA), le 17 février 1989, l'un de ses cinq objectifs définis par le traité de Marrakech (art.2) consistait à réaliser la libre circulation des personnes, des services, des marchandises et des capitaux. Malgré l'échec patent de cette Union jusqu'à ce jour, le projet de libre circulation au sens strict demeure un but constant et inhérent aux rapprochements régionaux.

De fait, sans l'avoir encore réalisée au sein du Maghreb, les Etats maghrébins se sont engagés à la développer au sein d'autres entités : la Communauté des Etats sahélo-sahariens (CEN-SAD), créée en 1998 à Tripoli, à laquelle adhèrent le Maroc, la Libye, la Mauritanie et la Tunisie, aux côtés de vingt-quatre autres Etats¹, prévoit non seulement la liberté de circulation mais aussi la liberté de séjour, de propriété et d'exercice d'une activité économique entre ses membres. L'Union Africaine (UA), qui comprend les Etats maghrébins à l'exception du Maroc, a pour objectif premier de réaliser une plus grande unité et solidarité entre les pays africains et les peuples d'Afrique. Sa Communauté économique

¹ Bénin, Burkina Faso, République centrafricaine, Union des Comores, Côte d'Ivoire, Djibouti, Egypte, Erythrée, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Ghana, Kenya, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sao Tomé et Príncipe, Sénégal, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tchad et Togo.

africaine (CEA) créée en 1994 a pour objectif la liberté de circulation, d'établissement et de résidence des personnes entre les Etats membres.

Ces engagements conventionnels n'ont eu que peu d'effet sur l'unité du Maghreb, pourtant cerné par deux modèles en matière de libre circulation : l'Union européenne (UE) au Nord, la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Sud. Au sein de ces deux espaces en effet, la libre circulation implique la possibilité de circuler au sens premier du terme, mais aussi celle de séjourner et de bénéficier ainsi de droits et d'obligations similaires à ceux des nationaux.

Paradoxalement, la proximité de ces deux espaces de libre circulation constitue davantage un frein qu'un encouragement à la réalisation de la libre circulation au sein du Maghreb, frein qui s'ajoute aux difficultés politiques propres à l'espace maghrébin.

Le constat est par conséquent particulièrement mitigé. En matière de libre circulation au sens strict, les progrès réalisés grâce aux rapprochements politiques régionaux sont contrebalancés par de nouveaux obstacles liés à des enjeux de politique internationale. Quant aux droits associés à la liberté de circulation, ils sont précaires et aléatoires, même si l'on note une tendance à l'amélioration.

Quatre des cinq Etats maghrébins ont récemment procédé à des réformes législatives concernant l'entrée, le séjour et la sortie des étrangers. Seule la réglementation mauritanienne, qui date des années soixante, n'a pas encore été réformée². Le Maroc, en revanche, a totalement refondu, en novembre 2003, son droit des étrangers qui datait de l'époque du protectorat³. Il a été suivi, en février 2004, par la Tunisie qui a assorti ses législations de 1968 et 1975 d'un nouveau volet répressif à l'encontre de la migration irrégulière⁴. Le droit des étrangers en Libye, plus récent puisqu'il a été adopté principalement dans les années quatre-vingts⁵, a connu de grandes modifications en 2005 puis surtout en début d'année 2007⁶. Enfin, l'Algérie a adopté le 25 juin 2008 une nouvelle loi abrogeant la nomenclature de 1966⁷.

Ces législations nationales s'appliquent aux ressortissants maghrébins, sous réserve des conventions bilatérales conclues entre les Etats de la région qui visent à faciliter et encadrer la circulation des personnes, qu'il s'agisse de la liberté d'entrer et de sortir ou de celle de s'établir et d'accéder à un ensemble de droits impliqués par le séjour.

I. La liberté d'entrer et de sortir

La possibilité de circuler librement dans l'espace maghrébin implique celle de sortir du pays d'origine et celle d'entrer en territoire voisin. Les obstacles à cette circulation découlent pour une part de l'absence d'effectivité des accords régionaux en la matière, dont certains sont anachroniques ou se chevauchent quant à leur champ d'application. Par ailleurs, la position géographique du Maghreb à l'interface de la Méditerranée européenne, de l'Afrique subsaharienne et du Moyen-Orient, suscite des velléités de fermeture généralement réactives aux pressions extérieures à la région.

2 Décret n° 64/169 du 15 décembre 1964 portant régime de l'immigration en République islamique de Mauritanie.

3 Loi n° 02-03 du 11 novembre 2003 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Maroc, à l'émigration et à l'immigration irrégulières.

4 Loi n° 1968-07 du 8 mars 1968 relative à la condition des étrangers en Tunisie. Loi n° 75-40 du 14 mars 1975 relative aux passeports et aux documents de voyage. Loi n° 2004-006 du 3 février 2004 modifiant et complétant la loi n° 75-40.

5 Loi n° 4 de 1985 sur les passeports et les documents de voyage. Loi n° 6 de 1987 sur l'entrée et le séjour des étrangers en Libye et leur sortie. Loi n° 10 de 1989 sur les droits et obligations des citoyens arabes en Libye. Ordonnance n° 238 de 1989 sur les conditions d'emploi des étrangers.

6 Ordonnance du Comité Populaire Général n° 125/1373 (2005) concernant la procédure d'application de la loi n° 6 de 1987 ; ordonnance n° 98/1375 (2007) relative à la réglementation et aux mécanismes organisant le travail et le séjour des étrangers en Libye.

7 Ordonnance n° 66-211 du 21 juillet 1966 relative à la situation des étrangers en Algérie abrogée par la loi n° 08-11 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie.

1. La liberté de sortie

La liberté de sortie a connu des évolutions récentes. Après avoir été favorisée par une amélioration de la situation des droits humains, elle subit actuellement des restrictions dans le cadre de la lutte contre l'émigration clandestine.

La Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948 proclame la liberté individuelle de sortir du territoire national et d'y revenir (art. 13). Le Pacte des Nations Unies sur les droits civils et politiques de 1966 confirme le droit de chacun de quitter tout pays, y compris le sien, avec pour seules limites celles qui seraient justifiées par la protection de la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques ou les droits et libertés d'autrui (art. 12). Si ce droit fut adopté dans un contexte international particulier, celui de la guerre froide, en vue de stigmatiser le bloc communiste, il a, aujourd'hui, acquis une valeur universelle et fondamentale, confirmée par les principes généraux de droit issus des droits nationaux⁸. La liberté de sortir du pays d'origine est également insérée dans la Convention des Nations-Unies pour la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, à laquelle adhèrent les Etats maghrébins, à l'exception de la Tunisie⁹.

Conformément à ce principe, la Constitution algérienne de 1996 proclame « le droit d'entrée et de sortie du territoire national » pour tout citoyen, sans limite aucune (art. 44), à l'instar de la Constitution mauritanienne de 1991 (art. 10). La Loi fondamentale tunisienne de 1959 dispose que « tout citoyen a le droit de circuler librement à l'intérieur du territoire, d'en sortir et de fixer son domicile dans les limites prévues par la loi » (art. 10). L'article suivant prohibe le bannissement et interdit qu'un citoyen tunisien soit privé du retour en son pays. La liberté de sortie n'est pas garantie par les constitutions marocaine et libyenne, mais la loi libyenne n° 5 de 1991 qui transpose les principes de la Grande Charte Verte des droits de l'homme adoptée en 1988, contient en son article 20 la liberté de quitter le territoire et d'y revenir.

La suppression du visa de sortie pour les nationaux constitue un élément d'effectivité de la liberté de circulation et une mise en conformité des législations nationales avec le droit international. Sa disparition au Maghreb s'est étendue des années soixante-dix (Algérie) aux années quatre-vingt-dix (Libye, Mauritanie).

Le visa de sortie est néanmoins maintenu pour les étrangers en Libye, en Mauritanie et en Tunisie. Il a été supprimé pour les étrangers résidents par la nouvelle loi algérienne.

La liberté de sortie du territoire national a récemment été de nouveau encadrée pour se lier aux conditions d'une entrée légale sur un territoire voisin.

Au Maroc, le dahir du 8 novembre 1949 portant réglementation de l'émigration des travailleurs marocains établissait la liste des documents dont devaient être munis les travailleurs pour quitter le territoire national. Il a été abrogé par la loi n° 02-03 du 11 novembre 2003, qui contient néanmoins un titre relatif à l'émigration irrégulière s'appliquant aux ressortissants étrangers aussi bien que nationaux. L'article 50 stipule qu'est « *punie d'une amende de 3000 à 10 000 dirhams et d'un emprisonnement de un mois à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement, sans préjudice des dispositions du code pénal applicables en la matière, toute personne qui quitte le territoire marocain d'une façon clandestine, en utilisant, au moment de traverser l'un des postes frontières terrestres, maritimes ou aériens, un moyen frauduleux pour se soustraire à la présentation des pièces officielles nécessaires ou à l'accomplissement des formalités prescrites par la loi et les règlements en vigueur ou en utilisant des pièces falsifiées ou par usurpation de nom, ainsi que toute personne qui s'introduit dans le territoire marocain ou le quitte par des issues ou des lieux autres que les postes frontières créés à cet effet* ».

8 M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Lire autrement les articulations entre le droit national et le droit international », Ceras, Dossier n° 6 : « Droit de circulation des personnes, droit des Etats : réflexions sur la politique de l'immigration », Documents du Ceras, Publications, janvier 2002.).

9 Ratifications de la Mauritanie le 22 janvier 2007, de l'Algérie le 21 avril 2005, de la Libye le 18 juin 2004, du Maroc le 21 juin 1993.

La loi rappelle la liberté des étrangers de quitter le territoire marocain (art. 38) mais prévoit des sanctions pénales pour « *sortie clandestine* » (art.50).

La loi tunisienne n° 75-040 du 14 mars 1975 relative aux passeports et aux documents de voyage dispose aussi que, pour pénétrer ou quitter le territoire national, les voyageurs sont astreints à emprunter les postes frontaliers munis d'un document de voyage officiel. Les fraudeurs nationaux sont punis par la loi de quinze jours à six mois de prison et de 30 à 120 dinars d'amende (art. 34 et 35). Quant aux étrangers, la loi n° 1968-0007 du 8 mars 1968 relative à la condition des étrangers en Tunisie permet de sanctionner d'une peine d'un mois à un an d'emprisonnement et d'une amende de 6 à 120 dinars les personnes tentant de sortir du territoire sans emprunter les postes frontières (art. 23). La loi de 1975 y ajoute le refoulement (art. 34). Sans alourdir la pénalisation des émigrés, la loi n° 2004-0006 renforce les sanctions pénales à l'encontre des personnes contribuant à une sortie du territoire qui ne se conformerait pas aux formalités prévues.

L'évolution est différente en Algérie. La nouvelle loi relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers renforce les sanctions pénales – définies par une peine d'emprisonnement de deux à cinq ans et une amende de 60 000 à 200 000 dinars - à l'encontre de « *toute personne qui, directement ou indirectement, facilite ou tente de faciliter l'entrée, la circulation, le séjour ou la sortie de façon irrégulière d'un étranger sur le territoire algérien* » (art.46). Elle se cantonne ainsi à pénaliser l'assistance à l'émigration irrégulière et ignore l'émigré, qu'il soit étranger ou national, conformément au Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (art.5).

Bien que la Mauritanie n'ait pas encore intégré dans sa législation le délit de sortie clandestine du pays, elle a entrepris, depuis le premier accord de réadmission conclu avec l'Espagne en 2003, de contrôler le départ à partir de ses frontières maritimes. Depuis lors, un centre de rétention à Nouadhibou accueille les ressortissants étrangers interceptés par les patrouilles mixtes hispano-mauritaniennes en attendant leur expulsion vers le Sénégal ou le Mali.

L'émigration devient délictueuse lorsqu'elle porte en elle une immigration irrégulière, et singulièrement en Europe. Le visa nécessaire à l'entrée régulière dans l'Union européenne devient une condition légale de sortie d'un territoire maghrébin, quelle que soit la nationalité du voyageur. L'infraction est liée à la probabilité d'une autre infraction fondée sur un droit extraterritorial au Maghreb.

Les législations ne prévoient pas expressément la nécessité de présenter, au moment de la sortie du territoire, un visa d'entrée dans un pays étranger. Le contraire paraîtrait incongru dans la mesure où ces documents ne sont pas délivrés par les autorités nationales. Les lois se cantonnent à viser les documents officiels nécessaires à la sortie, mais dans les faits, le contrôle des conditions d'entrée en terre étrangère est effectué.

Ayant chacun conclu avec les Etats européens un certain nombre d'accords bilatéraux de réadmission¹⁰, les gouvernements maghrébins se sont engagés à contrôler l'émigration à partir de leurs côtes et, à défaut, à réadmettre les ressortissants nationaux et étrangers parvenus en Europe en sortant par leur territoire. Le Maroc encadre désormais juridiquement la réadmission des étrangers refoulés d'Europe. Les dispositions relatives à la rétention en zones d'attente valent pour « l'étranger en transit si les autorités du pays de destination lui ont refusé l'entrée et l'ont renvoyé au Maroc » (art. 38 de la loi n° 02-03).

Ces évolutions législatives ont eu un impact notable sur la circulation des ressortissants maghrébins. Tandis que les nouvelles lois régissant l'entrée et le séjour des étrangers et instaurant le délit de sortie irrégulière étaient annoncées sur le plan intérieur comme s'adressant à la population allogène sur un

¹⁰ Voir l'ensemble du réseau d'accords concernant le Maghreb central sur le site du MiReM. La Mauritanie s'est liée avec l'Espagne en 2003 et en 2007 par un accord provisoire renouvelable ; la Libye avec l'Italie en 2004.

territoire maghrébin, les nationaux sont les premiers affectés par la montée des obstacles et des contrôles. Privés de voies légales de sortie à partir des côtes méditerranéennes, nombre de Maghrébins ont tenté leur chance dans un pays voisin où ils ont vu là aussi les conditions de légalité se resserrer. Un contentieux a récemment opposé le Maroc à la Libye relatif au grand nombre d'immigrés marocains incarcérés pour tentative d'émigration clandestine¹¹. L'Algérie a également déploré le traitement de ses ressortissants pour des raisons identiques. Les Maghrébins constituent le gros des embarquements clandestins à haut risque à partir des côtes libyennes. Avec l'accroissement de la pression sur la circulation irrégulière, les Algériens prennent des risques plus importants encore en tentant des départs à partir des côtes algériennes¹².

Si la sortie est de plus en plus régulée pour répondre aux demandes européennes de participation au contrôle des frontières communautaires, l'entrée sur un territoire maghrébin devrait, elle, être davantage facilitée. La force d'attraction européenne serait d'ailleurs susceptible de diminuer en fonction de la multiplication des opportunités régionales et sous-régionales favorisées par la libre circulation. Or, la généralisation d'un « modèle » de « gestion migratoire », y compris au Maghreb, entraîne au contraire une montée des obstacles à la circulation au sein du Maghreb et dans toute l'Afrique.

2. La liberté d'entrée

La liberté d'entrer s'évalue principalement en considération des exigences de visa imposées à un ressortissant étranger pour pénétrer sur un territoire maghrébin. En dépit des objectifs et positions idéologiques affichés, et du fait de tensions politiques persistantes, les Maghrébins ne bénéficient pas de manière générale et intangible de cette liberté.

La liberté d'entrer pour les Maghrébins

Bien que l'Union du Maghreb Arabe prévoit depuis sa création en 1989 la liberté de circulation des ressortissants maghrébins au sein de cet espace, celle-ci n'est toujours pas réalisée.

La restriction la plus notable est celle que se sont imposés l'Algérie et le Maroc en 1994, suite aux attentats de Marrakech, en fermant leur frontière commune. L'initiative de Rabat d'imposer un visa d'entrée aux Algériens a été reprise par Alger conformément au principe de réciprocité. Il a fallu attendre dix ans pour que Mohamed VI, dans un geste diplomatique fort, lève l'obligation de visa pour les Algériens. L'année suivante, en avril 2005, le Président Bouteflika annonçait mettre fin à cette exigence pour les voisins marocains, sans effectivité à ce jour.

Les limites imposées actuellement à la circulation intra-maghrébine résultent principalement des dissensions portant sur le Sahara occidental. Outre celles apportées à l'accès des Marocains à la terre algérienne, la Mauritanie et le Maroc maintiennent une obligation de visa réciproque et ce, malgré l'accord pour la suppression des visas de passeports conclu le 20 septembre 1972 entre les deux pays.

En dehors des ressortissants marocains, tous les Maghrébins entrent sans visa en Mauritanie et en Algérie, à l'exception des Mauritaniens, ils entrent également tous sans formalité au Maroc. L'accès est libre pour tous les Maghrébins en Tunisie et en Libye, bien que Tripoli ait suscité des craintes en janvier 2007 en annonçant l'imposition du visa d'entrée pour l'ensemble des ressortissants africains et arabes. Face aux vives réactions de ses voisins maghrébins, le Secrétaire du Comité général populaire de la sécurité publique libyen, Salah Rajab El-Mismari, s'est rétracté et a déclaré : « *s'il (le citoyen maghrébin) veut faire du tourisme, il peut rester un mois sans visa, s'il veut travailler, il a trois mois* ».

11 Voir différents articles dans la presse en 2006 et 2007 (notamment Dépêche Panapress, 18 octobre 2006, Maroc Hebdo, 18 novembre 2007), les déclarations de l'AFVIC (Association des Familles Victimes de l'Immigration Clandestine), et les messages d'apaisement sur le site du Ministère des affaires étrangères marocain.

12 A. BENSAAAD, « Les brûleurs de frontières », Libération, 28 mai 2008.

pour trouver un travail, et s'il a un travail, il entre avec son contrat de travail »¹³. Les Maghrébins resteraient donc libres d'entrer sur le territoire libyen, sans se voir imposer non plus de conditions financières au poste-frontière (cinq cents dinars, depuis l'ordonnance n° 125 de 2005), et pourraient y chercher un travail dans la limite de trois mois. La situation est désormais plus tendue entre voisins maghrébins qui ont peu apprécié la première tentative de leur infliger le même traitement qu'aux autres nationalités et ont dû batailler pour se voir rétablir une liberté d'accès.

Plusieurs conventions bilatérales ont été conclues en vue de faciliter la circulation au sein du Maghreb. Certaines visent la suppression des visas, comme celles qui lient le Maroc et la Tunisie (30 mars 1959), le Maroc et la Mauritanie (20 septembre 1972), le Maroc et l'Algérie (convention sur le déplacement des personnes et des biens, 28 mai 1964), avec le succès effectif que l'on connaît.

D'autres sont plus générales. La convention adoptée par la Libye et la Tunisie en août 1974 relative « au droit de propriété, au droit du travail, à l'exercice des professions et métiers, au droit d'établissement et au droit de circuler », prévoyait d'instaurer un libre accès réciproque au moyen d'une simple carte d'identité. Alger et Tripoli viennent par ailleurs de conclure un accord de libre circulation le 18 mai 2008, qui devrait constituer un accord de libre-échange.

La législation mauritanienne, qui définit les ressortissants de pays ayant conclu des conventions bilatérales d'« étrangers immigrants privilégiés », leur impose toutefois la présentation à l'entrée d'un ensemble de documents contraignants, tels qu'un certificat médical indiquant l'absence de maladie contagieuse ou un extrait du casier judiciaire (art.6 du décret n° 64/169).

Si l'UMA s'est révélée incapable de susciter un accord général de suppression des obstacles à la circulation, elle a permis l'adoption d'accords sectoriels.

Sa convention relative au transport routier des personnes et des biens et au transit, signée en 1990 et entrée en vigueur en 1994, a été suivie de la signature d'accords bilatéraux similaires entre la Tunisie et l'Algérie le 17 juin 2001, et entre l'Algérie et la Libye en 2003.

De même, la convention de l'UMA relative à la reconnaissance mutuelle des permis de conduire, signée le 11 novembre 1992 bien que non encore ratifiée, a encouragé la signature d'un accord bilatéral entre la Tunisie et l'Algérie, le 5 août 2007 et l'ouverture de discussions à ce sujet entre la Tunisie et la Libye, en 2007 également.

On peut noter cependant qu'aucune action collective n'a été décidée au sein de l'UMA en matière de libre circulation depuis 1994.

La liberté d'entrer pour les Africains subsahariens

Des accords internationaux prévoient la liberté de circulation entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. La CEN-SAD, créée par Kadhafi en 1998, évoque cette passerelle unifiante entre les deux Afrique et se fixe comme objectif la liberté de circulation des personnes au sein de cet espace de vingt-huit membres. L'Algérie n'y est pas partie. L'Union africaine et sa Communauté économique africaine, qui ne comprennent pas le Maroc, a également pour but la libre circulation des Africains. Or, les nationalités subsahariennes entrant librement dans les pays maghrébins demeurent minoritaires.

Depuis 2007, la généralisation des visas d'entrée en Libye affecte tous les ressortissants subsahariens. En Mauritanie, la législation impose la présentation d'un visa d'entrée à toute personne issue d'un pays non-signataire d'une convention bilatérale contraire. Si Nouakchott n'est plus membre de la CEDEAO, les ressortissants de cette Communauté sont néanmoins dispensés de visa.

¹³ Tripoli Post, 3 au 9 février 2007.

L'Algérie, le Maroc et la Tunisie offrent certaines facilités de circulation sur la base d'accords bilatéraux. L'Algérie est le pays imposant le visa au plus grand nombre de pays : pas moins de 179. En Afrique subsaharienne, seuls les Maliens semblent en être dispensés.

Les Maliens peuvent également se rendre sans visa au Maroc. C'est aussi le cas des ressortissants du Niger, du Sénégal, de Guinée, du Congo-Brazzaville et de Côte-d'Ivoire.

La Tunisie dispense ces mêmes nationalités de visa, à l'exception des Congolais. Elle y ajoute la Gambie, le Ghana et le Liberia.

Le projet d'accord sur « la libre circulation et l'établissement des personnes sur le territoire des Etats membres de la CEN-SAD » n'est pas entré en vigueur. Seuls les détenteurs de passeports diplomatiques sont dispensés de visa et ce sera prochainement le cas des étudiants, des universitaires, des hommes d'affaires et des athlètes¹⁴, dans le cadre du Programme d'exemption de visa entre les pays membres de la CEN-SAD.

Certaines conventions ont été conclues entre Etats d'Afrique du Nord et d'Afrique subsaharienne, au nombre desquelles l'accord conclu en 2005 entre l'Algérie et le Nigeria relatif aux transports routiers internationaux et de transit des voyageurs et de marchandises, et la convention d'établissement et de circulation des personnes entre la République du Niger et la Libye, signée le 30 juin 1988. A défaut de conventions bilatérales et puisque les accords régionaux faillissent en ce domaine, l'exigence de visa s'applique.

La liberté d'entrer pour les Européens

Si aucun accord méditerranéen ne semble instaurer la libre circulation entre les deux rives, les accords d'association conclus dans le cadre du processus de Barcelone prévoient qu'elle sera favorisée. En réalité, elle s'établit à sens unique et partiellement.

Par souci d'établir une réciprocité diplomatique, la Libye et l'Algérie imposent aux ressortissants européens l'obligation de présenter un visa d'entrée sur leur territoire, à la différence de leurs voisins marocain et tunisien qui, acceptant le déséquilibre, en exemptant tous les ressortissants de l'Union européenne. En Mauritanie, les Européens, comme les autres nationalités sont soumis à la formalité de visa, à l'exception des Italiens.

De nombreux accords bilatéraux liant des pays des deux rives de la Méditerranée portent sur la question de la circulation, en particulier dans le sens Sud-Nord. A défaut d'exhaustivité, on peut citer les accords conclus par l'Italie avec l'Algérie (accord sur la circulation des personnes, 24 février 2000) et la Tunisie (accord concernant les conditions de travail et de séjour des Tunisiens en Italie et des Italiens en Tunisie, 30 octobre 1995), par l'Espagne avec l'Algérie (accord sur les visas d'entrée et de sortie, 14 décembre 1994), par la France avec l'Algérie (accord de 1968, modifié en 2001, entré en vigueur en 2003), la Tunisie (accord relatif à l'entrée et au séjour, 17 mars 1988, modifié en 1991 et 2000, entré en vigueur en 2003), le Maroc (1987, entré en vigueur en 1994), la Mauritanie (accord de 1992, entré en vigueur en 1995), et plus récemment avec la Libye (accord-cadre de partenariat global, entré en vigueur le 25 juillet 2007, qui prévoit un engagement de la France d'assouplir les conditions de délivrance des visas pour les Libyens et de la Libye de permettre une entrée sans visa en faveur des ressortissants Schengen).

Les gouvernements maghrébins ont réclamé avec force, qu'au projet d'Union pour la Méditerranée (UPM) soit associée une liberté de circulation, engagement qu'ils sont loin d'avoir obtenu avant le lancement de l'UPM le 13 juillet 2008. Si la revendication est unanime, son ampleur n'est pas la même

14 D'après le rapport de L'Union Africaine sur la « Libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux », Département des affaires économiques, Commission de l'UA, avril 2008.

en Algérie d'une part et en Tunisie et au Maroc d'autre part, ces deux derniers ayant d'ores et déjà accepté le principe de l'immigration choisie.

La liberté d'entrer pour les autres nationalités

Au même titre que l'UMA, la Ligue des Etats arabes projetait une libre circulation entre ses membres, sans succès effectif. Des conventions bilatérales ont néanmoins été conclues pour faciliter les échanges. La loi libyenne n° 10 de 1989 sur les Droits et les devoirs des citoyens arabes en Libye prévoyait la liberté pour ces derniers d'entrer et de résider en Libye, ainsi que l'égalité de traitement entre citoyens libyens et arabes. Si les Arabes bénéficient d'une priorité à l'embauche sur les autres nationalités étrangères, ils ne sont pas pour autant dispensés de visa d'entrée.

Quant aux ressortissants des continents américain et asiatique, les situations sont diverses et variées, fondées sur les éventuels accords bilatéraux conclus. Si les Chinois sont partout soumis à la formalité du visa, les ressortissants américains et les Mexicains par exemple peuvent entrer sans condition au Maroc, mais pas en Algérie.

La circulation, au moyen d'un visa ou sans visa, s'entend, dans tous les pays maghrébins, pour une période n'excédant pas trois mois. Certaines variantes existent. Au Maroc, le visa délivré a une validité d'un mois, renouvelable deux fois. En Libye, le visa est de trois mois, il est renouvelable pour une période supplémentaire d'un mois.

Le contexte actuel ne semble pas favoriser la suppression des visas, en dépit des objectifs affichés par les mécanismes de coopération. Néanmoins, le thème de l'immigration choisie se reflète dans le développement des accords de suppression partielle des visas, au profit des détenteurs de passeports diplomatiques et de service. Le Maroc en a récemment conclu un grand nombre, avec la Grèce en 1992, le Gabon en 2005, l'Azerbaïdjan en 2007, ainsi qu'avec la Gambie, la Russie et la Belgique. L'Algérie s'est liée de la sorte en 2007 avec l'Espagne, le Portugal et la France.

Par ailleurs, ce même thème de l'immigration choisie assure le développement d'accords de « gestion concertée des flux migratoires » que la France entend conclure avec une majorité de pays d'origine de migrants, au nombre desquels la Tunisie - un tel accord a été signé en avril 2008 - et le Maroc - cité par le Ministre français de l'immigration parmi les Etats ayant entamé des négociations en ce sens.

Le troisième type d'accords favorisés par le contexte politique actuel est constitué par les accords de lutte contre la circulation irrégulière qui prolifèrent entre les deux rives de la Méditerranée (accord Algérie-Italie de lutte contre le terrorisme et l'immigration illégale, novembre 1999 ; accord Italie-Libye pour la surveillance des frontières, en juillet 2003 puis 2004 et décembre 2007 ; divers accords de réadmission) et du Sahara (comité sécuritaire conjoint Mali-Libye en mai 2008 pour un mécanisme approprié de rapatriement ; accord Libye-Algérie de lutte contre l'immigration clandestine, 2006 ; accords de rapatriement : Libye avec le Mali, le Niger, le Tchad, l'Egypte et l'Algérie).

La libre circulation ne dépend pas seulement des conditions juridiques qui la régissent, mais aussi et en particulier dans les zones sahélo-sahariennes, des possibilités physiques de voyager.

Ces dernières années les grands projets d'infrastructures maghrébines ont été relancés. La route transsaharienne, prévue initialement pour relier six pays d'Afrique septentrionale, occidentale et centrale (la Tunisie, l'Algérie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Nigeria), devrait être achevée en 2011. Sur les 9 800 kilomètres finaux, près de quatre-vingts pour cent sont déjà réalisés. Dans le cadre du NEPAD, un nouvel axe de la route transsaharienne qui a vocation à relier Dakar-Nouakchott-Nouadhibou-Tanger, a pu être développé, à la faveur de la réconciliation entre la Mauritanie et le Sénégal : le tronçon mauritanien Nouakchott-Nouadhibou est achevé. Le Maroc envisage ensuite de relier Tanger à Lagos, rejoignant ainsi le premier axe. Enfin, le projet de « route de l'unité maghrébine » initié par l'UMA a

connu des avancées significatives en Algérie, en Tunisie et au Maroc. L'autoroute transmagnhrébine permettra de relier Benghazi à Nouakchott.

Bien qu'ait été créé, en 1968, un Comité du transport ferroviaire du Maghreb (CTFM) et que perdure un projet de voie ferrée transmagnhrébine, la circulation par le train n'a connu que très peu d'améliorations et elles se limitent à l'échelle nationale, voire sous-régionale (Algérie-Tunisie, par exemple). La Libye et la Mauritanie n'ayant pas de chemin de fer national, le projet de TGVM (train à grande vitesse pour le Maghreb) ne relierait que Casablanca, Alger et Tunis. L'amélioration du réseau ferré a aussi pour but l'accroissement des échanges avec l'Europe. Le tunnel de Gibraltar entre l'Espagne et le Maroc devrait être achevé en 2030.

Si ces infrastructures ont vocation à faciliter la circulation, elles permettront aussi d'améliorer les contrôles en permettant une plus grande maîtrise et une visibilité des mouvements.

II. La liberté de séjourner

La liberté de circulation au sens large dépasse le seul passage à des fins de tourisme, de visite ou de transit. Elle implique la possibilité d'exercer une activité à moyen ou long terme, voire de s'établir. Elle correspond généralement à une véritable volonté d'intégration entre pays, comme c'est le cas dans l'Union européenne ou au sein de la CEDEAO. A défaut d'une telle volonté au Maghreb, en dépit de l'objectif proclamé de l'UMA, un réseau de conventions bilatérales facilite néanmoins cette liberté de circulation. Ces conventions tendent à préciser, assouplir ou dépasser les différentes législations nationales.

1. L'exercice d'une activité

Une activité professionnelle

Un aspect important de la libre circulation réside dans la possibilité de se rendre dans un Etat étranger pour y chercher un travail. Cette opportunité existe en Libye comme l'a rappelé le Secrétaire du Comité général populaire de la sécurité publique libyen en février 2007¹⁵. En cas d'absence de contrat de travail, les Maghrébins venus pour travailler en Libye disposent d'un délai de trois mois pour trouver un employeur. L'ordonnance n° 98 du 28 février 2007 relative à la réglementation et aux mécanismes organisant le travail et le séjour des étrangers précise qu'est délivré un permis de séjour « pour rechercher un emploi » (art.10 et 11). A l'issue des trois mois, l'étranger n'ayant pas trouvé d'emploi doit quitter le territoire.

Cette spécificité libyenne ne se retrouve pas dans les autres pays maghrébins où la permission d'entrée pendant trois mois n'entraîne pas l'autorisation de venir gonfler le nombre de demandeurs d'emploi. En Libye même, la liberté de venir chercher un travail n'est pas offerte à tous, et peut s'avérer aléatoire en fonction des aléas diplomatiques à Tripoli. Elle est limitée aux ressortissants de pays avec lesquels la Libye a conclu des accords bilatéraux et régionaux (art.1 de l'ordonnance n° 98).

Les mesures adoptées en début d'année 2007, tendant à rationaliser la situation de la main d'œuvre étrangère sur le sol libyen s'adressaient néanmoins également aux ressortissants de ces pays partenaires. L'ordonnance n° 98 visait particulièrement les travailleurs égyptiens en exigeant des employeurs la régularisation de leur situation, par la conclusion de contrats de travail (art.2). Il est vrai que beaucoup étaient employés sans formalité. Désormais, les employeurs désireux d'embaucher une main d'œuvre étrangère dans des métiers autorisés aux non-Libyens doivent déposer une demande d'autorisation auprès du Comité populaire général de la main-d'œuvre, de la formation et de l'emploi (art.3) et la

¹⁵ Voir supra.

procédure de sélection s'effectue dans le pays d'origine. Incidemment, certains Egyptiens employés en Libye et retournés dans leur pays, pour le Ramadan 2007, se sont vus bloqués à la frontière au moment de revenir car dans l'incapacité de présenter un contrat de travail.

Dès juillet 2005, l'ordonnance du Comité général populaire n° 125/1373 (2005) concernant la procédure d'application de la loi n° 6 de 1987 relative à l'organisation de l'entrée et du séjour des étrangers en Libye et de leur sortie avait clarifié les règles concernant les étrangers. L'ordonnance n° 238 de 1989 sur les conditions d'emploi de travailleurs étrangers en Libye prévoyait l'émission de visas de travail, sur la base de l'existence préalable d'un contrat de travail et d'une carte sanitaire. L'ordonnance de 2005 la corrige en précisant que l'obtention d'un visa de séjour pour travail est soumise à une autorisation d'emploi conforme à la législation du secteur qui organise le recrutement des étrangers *ou* à l'existence d'un contrat de travail (art.28). Néanmoins, un étranger entré avec un visa portant la mention « n'est pas autorisé à travailler avec ou sans salaire » peut exercer un emploi après obtention de l'accord de l'administration compétente auprès du secrétariat du Comité populaire général de la main d'œuvre, de la formation et de l'emploi, et la régularisation de sa situation auprès de la Direction générale des passeports et de la nationalité (art.43). L'embauche est soumise au principe de la priorité donnée aux ressortissants libyens et arabes (ordonnance n° 260 de 1989). Le visa pour travail est valable cinq ans (art.32 de l'ordonnance de 2005).

A l'exception donc de la possibilité pour certaines nationalités de rechercher un emploi en Libye, l'étranger souhaitant venir travailler dans un Etat maghrébin doit obtenir un contrat de travail, préalablement à son entrée, ce qui n'est pas une mince affaire.

En Mauritanie, le séjour pour travail salarié est conditionné à la présentation d'un contrat de travail visé par le Ministère du travail (art.25 du décret n° 64/169), y compris pour les « immigrants privilégiés » - au nombre desquels les Maghrébins -, qui peuvent aussi solliciter une autorisation du même ministère pour exercer une activité personnelle lucrative. Le décret n° 74-092 du 14 avril 1974 fixe les conditions de travail de la main d'œuvre étrangère et institue le permis de travail délivré par la Direction du travail. Ce permis peut être de trois sortes : d'une durée de deux ans maximum et pour un employeur déterminé qui en fait la demande pour son employé (permis A) (art.3) ; d'une durée de quatre ans et pour tout employeur à la demande du travailleur, si l'étranger est ressortissant d'un Etat de l'OUA ou de la Ligue arabe et travaille déjà depuis quatre ans ou tout autre étranger travaillant déjà depuis huit ans dans le pays (permis B) ; sans limite de temps et pour tout employeur à la demande du travailleur, si l'étranger travaille depuis dix ans et soit est conjoint de Mauritanien, soit s'est établi principalement en Mauritanie (pas des biens immobiliers, des investissements) ou si l'étranger réside et travaille depuis vingt ans dans le pays (art.10).

Il est donc possible pour l'étranger, dans ces deux extrémités du Maghreb que sont la Libye et la Mauritanie d'envisager un séjour à long terme pour peu qu'il travaille de manière régulière, ce qui ne correspond pas toujours aux intérêts des employeurs locaux.

Au Maroc, où l'immigration est également soumise à l'obtention préalable d'une autorisation de l'autorité gouvernementale, le séjour n'est pas limité dans le temps. Le contrat de travail de l'étranger, condition à l'entrée ou au séjour supérieur à trois mois dans le pays, doit être visé par le Service de l'emploi des migrants rattaché à la Direction de l'emploi. Une carte d'immatriculation, d'une durée d'un à dix ans selon le contrat, pourra être délivrée (art.13 de la loi n° 02-03 et Code du travail réformé), si l'employeur obtient l'autorisation de l'ANAPEC (Agence nationale de la promotion de l'emploi et des compétences) après vérification que le profil de l'étranger n'existe pas sur le marché national. Cette condition ne s'applique pas aux Algériens, Tunisiens et Sénégalais, sur la base de conventions bilatérales, ni à d'autres catégories de travailleurs¹⁶.

¹⁶ Les conjoints étrangers de Marocains ; les personnes nées au Maroc et y résidant depuis au moins six mois ; les gérants, co-gérants et actionnaires de sociétés ; les footballeurs et artistes ; les experts techniques et personnes détachées par une entreprise mère pour une période déterminée.

C'est en Tunisie et en Algérie que le séjour des étrangers est le plus précaire.

L'étranger souhaitant travailler en Tunisie doit, comme au Maroc, conclure un contrat visé par le Ministère chargé de l'emploi, et obtenir une carte de séjour mentionnant son aptitude à travailler, ce qui implique l'obtention d'un double accord ministériel (emploi et intérieur). Soumis à la préférence nationale, le contrat est limité à un an renouvelable une fois, seules les entreprises totalement exportatrices pouvant bénéficier d'un régime dérogatoire. Le cumul d'emplois est prohibé.

En Algérie¹⁷, l'étranger peut obtenir, en fonction de son emploi, une autorisation temporaire de travail de trois mois maximum, renouvelable une seule fois dans l'année ou un permis de travail lié à un contrat de deux ans renouvelable. Au principe de la préférence nationale s'ajoute une condition de qualification puisque seuls les étrangers de niveau technicien peuvent théoriquement être embauchés, afin de ne pas concurrencer la main d'œuvre locale (art.3 de la loi n° 81-10).

Les étrangers se plaignent généralement de la difficulté bureaucratique d'obtenir un permis de travail, dont l'obtention est soumise à un rapport de l'employeur et un grand nombre de documents et certificats. Certaines conventions bilatérales conclues avec le Maroc, la Tunisie et la Libye, sans garantir le droit à l'emploi, dispensent les ressortissants de la formalité du permis de travail, avec toutefois une application effective aléatoire.

Toutes les activités professionnelles ne sont pas ouvertes aux étrangers. Les législations contiennent généralement une liste de métiers accessibles ou fermés aux étrangers.

En Libye, la liste des professions ouvertes aux non-nationaux a été modifiée par l'ordonnance du Comité populaire général de la main d'oeuvre, de la formation et de l'emploi n° 6/1375 (2007) du 12 février 2007, qui a supprimé le commerce. Les emplois autorisés relèvent pour la plupart de l'industrie pétrolière et du secteur médical. En dehors de ces domaines, le besoin réside dans des fonctions hautement qualifiées (consultance, expertise) ou très faiblement qualifiées (bâtiment, restauration, agriculture).

La législation particulièrement datée de la Mauritanie (décret n°64/ 169) limite l'exercice d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession libérale aux ressortissants étrangers présents depuis au moins deux ans dans le pays (art.25). Elle prohibe, par ailleurs, l'exercice de certaines activités par les étrangers, et notamment les agents de douane, directeurs d'une agence de voyage, agents d'assurances, changeurs de monnaie ou agents s'occupant d'immigration et d'émigration (art.30) ou encore les fonctionnaires.

En Algérie, l'accès à la fonction publique ne peut se faire que de manière contractuelle et pour les seuls enseignants (décret n° 86/276 du 11 novembre 1986 fixant les conditions de recrutement des personnels étrangers dans les services de l'Etat, des collectivités locales, établissements, organismes et entreprises publics). Les activités commerciales, industrielles et artisanales sont spécifiquement réglementées (décret n° 75-111 du 26 septembre 1975).

Ces législations s'appliquent sous réserve de la conclusion de conventions bilatérales. Nombreuses sont celles conclues entre Etats maghrébins. Il n'est pas évident d'établir un constat général et cohérent de la situation en découlant pour les ressortissants maghrébins, compte tenu du nombre et de la diversité de ces accords. Un intitulé identique ne signifie pas l'octroi de droits similaires, et l'existence d'un accord ne garantit pas son effectivité.

Plusieurs conventions d'établissement ont été conclues dans les années soixante. Les conventions d'établissement signées en 1963 par l'Algérie avec la Tunisie d'une part, le Maroc d'autre part, instaurent une possibilité de circuler et de séjourner sans permis de séjour, au seul moyen d'une carte d'identité ou d'un passeport et à la condition de s'immatriculer. Elles prévoient un accès libre aux droits

¹⁷ Lois n° 81-10 du 11 juillet 1981 relative aux conditions de recrutement des travailleurs étrangers ; loi n° 90-11 du 20 avril 1990 portant sur les relations de travail.

économiques et aux professions réglementées. La même année, Alger et Rabat avaient conclu un ensemble de conventions, au nombre desquelles une convention sur la coopération technique, administrative et culturelle permettant le recrutement des ressortissants travaillant dans le domaine de la fonction publique, et une convention sur l'assistance mutuelle et la coopération judiciaire offrant le droit d'exercice pour les magistrats et les avocats des deux pays.

La Tunisie a signé avec l'Algérie un accord, du 9 janvier 1981, sur les conditions d'envoi et de travail des experts, dans le cadre de la coopération culturelle, technique et scientifique, et le 16 février 2006, un protocole de coopération mutuelle, dans le domaine du travail et des relations professionnelles.

Des conventions de ce type ont par ailleurs été signées par le Maroc et la Tunisie en 1964. La Mauritanie s'est pour sa part liée par des conventions de main d'oeuvre avec le Maroc, la Libye, l'Algérie et la Tunisie.

Si la convention tuniso-libyenne de 1974 « relative au droit de propriété, au droit au travail, à l'exercice des professions et métiers, au droit d'établissement et au droit de circuler » ne dispense pas les ressortissants de carte de séjour, elle prévoit une possibilité de transférer de soixante à quatre-vingt-dix pour cent (si l'employeur prend en charge le logement et la nourriture) du salaire dans le pays d'origine. Les deux voisins avaient conclu un accord sur la main d'oeuvre qualifiée deux ans plus tôt (11 juin 1971). Plus récemment, le 18 février 2003, ils se sont accordés sur l'emploi et l'investissement industriel mixte.

La convention de coopération dans le domaine du travail et de l'utilisation des ressources humaines, conclue le 20 décembre 1987 entre l'Algérie et la Libye vise à faciliter l'utilisation d'experts et de techniciens des deux pays dans le domaine de la coopération et l'assistance technique.

Dans le cadre de la convention de main d'oeuvre du 4 août 1983, Tripoli et Rabat disposent d'une commission mixte sur la main d'oeuvre, au sein de laquelle le récent traitement des Marocains en Libye a notamment été abordé¹⁸.

Plusieurs conventions ont également été adoptées pour favoriser les échanges et la coopération en matière de formation professionnelle : entre la Tunisie et la Libye le 6 juin 1973, le Maroc et la Tunisie le 19 juin 1991 (ratifiée en 1999), le Maroc et la Mauritanie le 31 janvier 2002, l'Algérie et la Mauritanie le 18 avril 2003, la Tunisie et l'Algérie par le biais d'un programme exécutif de coopération depuis 2003-2004.

L'ensemble de ces liens bilatéraux permet ainsi aux Maghrébins de bénéficier ou tout du moins réclamer, des dérogations au droit commun s'appliquant aux étrangers. Il constitue un encouragement aux échanges et à la circulation des ressources humaines autant qu'un geste politique indispensable aux Etats maghrébins en faveur des rapprochements régionaux. En revanche, selon notre analyse, il est loin de constituer un cadre cohérent, prévisible et effectif pour les ressortissants maghrébins désireux de s'expatrier.

Aucune convention générale sur la main d'oeuvre n'a pu être adoptée au sein de l'UMA. Comme en matière de circulation, c'est par une approche limitée et sectorielle que l'organisation régionale intervient.

La convention de l'UMA du 23 juillet 1990 relative à la non-double imposition et à la mise en place des bases de coopération mutuelle dans le domaine des impôts sur le revenu a été suivie de conventions bilatérales visant à éviter le double impôt entre le Maroc et la Tunisie (28 août 1974), l'Algérie et la Libye (19 juin 1988), l'Algérie et le Maroc (25 janvier 1990, ratification en cours), la Tunisie et la Libye (15 mai 1978), la Tunisie et l'Algérie (9 février 1985).

¹⁸ Source Ministère des affaires étrangères marocain.

Etudier

A l'heure actuelle, les étudiants maghrébins sont soumis aux mêmes conditions de séjour que les autres ressortissants étrangers. Ils peuvent être autorisés à étudier dans un pays maghrébin voisin sous condition d'inscription dans une université de ce pays, sans élément incitatif particulier. L'ensemble des pays maghrébins prévoit, en effet, une carte de séjour portant la mention « étudiant » et conditionnée à la durée des études.

Des quotas d'étudiants sont plus ou moins officiellement définis sur la base de conventions bilatérales ou des relations entre le pays d'accueil et le pays d'origine.

La carte d'étudiant ne vaut généralement pas autorisation de travailler, puisqu'elle est d'ailleurs délivrée sur vérification de ressources suffisantes. Nombre d'étudiants exercent malgré tout une activité rémunérée, en particulier auprès d'employeurs européens comme les « call centers ».

Selon le chercheur Vincent Geisser, spécialiste des étudiants au Maghreb, il existe aujourd'hui une vraie réalité de l'émigration intermaghrébine au niveau des études, grâce à une complémentarité au niveau de la formation supérieure. Les différents pays du Maghreb offrent des formations techniques et technologiques tout à fait compétitives. En revanche, s'il souligne une dynamique dans les parcours individuels, il déplore l'absence de soutien des politiques des Etats maghrébins. Ceux-ci délivrent de moins en moins de bourses et privilégient les financements essentiellement destinés à des études en Europe ou au Canada mais généralement pas pour aller en Tunisie ou au Maroc. Geisser suggère la mise en place de cartes universitaires de l'Union du Maghreb arabe, de sorte que les étudiants de ces pays puissent choisir librement leur université en fonction de leurs spécialités, et ce, sans besoin d'une autorisation préalable¹⁹.

L'exercice d'une activité n'est pas une condition indispensable au séjour dans un pays maghrébin, à la condition de disposer de ressources suffisantes avérées (art.13 de la loi marocaine n° 02-03) ou d'être entretenu par un résident qui s'y engage (art.15 de l'ordonnance libyenne n° 125). Généralement, un individu sans argent en poche ne peut entrer en territoire étranger, cette condition est ou peut être contrôlée à la frontière selon les pays. Enfin, les législations imposent à l'employeur recrutant un étranger d'assurer les frais de son rapatriement après la rupture du contrat (tous les cas de rupture sont concernés, qu'elle soit bilatérale ou non, en fin de contrat ou par sa rupture volontaire). En Libye, les autorités peuvent même exiger une caution pour les rapatriements des travailleurs et des étudiants étrangers (art.30 de l'ordonnance n° 125).

2. L'accès aux droits civils et sociaux

Quel que soit le motif du séjour d'un étranger en terre maghrébine, il doit se voir garantir un ensemble de droits fondamentaux qui, pour beaucoup, découlent du principe de non discrimination et de l'égalité de traitement entre étrangers et nationaux.

Parmi ceux-ci, nous en retiendrons seulement quelques-uns :

Le droit à une vie stable et familiale

L'immigration au Maghreb a longtemps été considérée comme temporaire et individuelle. On note aujourd'hui une évolution vers une reconnaissance de la pérennisation de l'établissement des étrangers.

En premier lieu, la durée des titres de séjour tend à s'allonger.

¹⁹ Propos recueillis par El Watan, 4 juin 2007. Vincent GEISSER est chercheur au CNRS. Il est l'auteur de *Diplômés maghrébins d'ici et d'ailleurs : trajectoires sociales et itinéraires migratoires*, 2000, Paris, CNRS-Editions, 332 p. et *Le retour des diplômés : enquête sur les étudiants tunisiens formés à l'étranger*, en collab. avec Sedrine Saïd Ben, Tunis, 2000, Centre de Publication Universitaire.

En Algérie, où la carte de résident est généralement de deux ans (art.10 de l'ordonnance n° 66-211 remplacé par l'art.16 de la loi n° 08-11), certaines nationalités (notamment française, tunisienne et marocaine) peuvent déjà se voir délivrer une carte de dix ans, sur la base des conventions bilatérales. La nouvelle législation instaure une plus grande souplesse, avec des cartes de résident d'une durée adaptée à la durée de formation ou de l'autorisation de travail, qui pourra être de moins de deux ans, mais aussi de dix ans pour les résidents de longue durée déjà présents sur le territoire depuis au moins sept ans.

Cette évolution reflète le contexte politique actuel en matière migratoire, qui tend à la fois à encadrer la migration temporaire voire circulaire d'une part, et à garantir une pérennisation du séjour aux étrangers sédentarisés, d'autre part.

Au Maroc, la loi n° 02-03 distingue la carte d'immatriculation, d'une durée variable d'un à dix ans en fonction de l'activité et de la situation de l'étranger, et la carte de résident. Celle-ci peut être délivrée à l'allochtone résidant dans le royaume depuis au moins quatre ans (art.16). Sous réserve de la régularité de l'entrée et du séjour, la carte de résident revient de droit à l'étranger qui a obtenu le statut de réfugié et à la personne qui justifie par tous moyens avoir sa résidence habituelle au Maroc depuis plus de quinze ans ou depuis qu'il a atteint, au plus, l'âge de dix ans ou qu'il est en situation régulière depuis plus de dix ans (art.17).

En Libye, un visa de séjour de cinq ans renouvelables – qui conditionne la carte de séjour d'une durée équivalente - peut être délivré à l'étranger qui est entré régulièrement et a résidé dans le pays d'une manière régulière, continue et sans interruption durant dix ans ; aux étudiants inscrits dans des universités ou dans l'une des institutions éducatives de la Grande Jamahiriya pour un séjour destiné aux études - en fonction de la durée du cycle d'études et à condition qu'elle n'excède pas dix ans - ; aux étrangers pour lesquels des considérations économiques ou étatiques liées aux intérêts de la Libye justifient leur maintien dans le pays et aux conjoints de nationaux et leurs enfants non-libyens (art.32 de l'ordonnance n° 125).

C'est finalement en Tunisie que le séjour est le plus précaire puisque la carte de séjour temporaire ne peut dépasser un an (renouvelable) (art.10-11 de la loi n° 1968-0007), à l'exception des ressortissants de pays ayant conclu des conventions bilatérales tels que les Marocains, les Algériens et les Français. La carte de séjour ordinaire ne peut être accordée qu'aux étrangers résidant légalement dans le pays depuis cinq ans, aux personnes nées en Tunisie et y ayant résidé sans interruption, aux étrangers mariés à des Tunisiens ou ayant des enfants tunisiens (art.13). Cette disposition révèle davantage les lacunes du Code tunisien de la nationalité qu'une ouverture à la sédentarisation des migrants.

La Mauritanie fait figure d'exception en proposant une carte de résident (pour les « immigrants privilégiés », art.7 du décret n° 64/169) ou une carte d'identité d'étranger (pour les « immigrants ordinaires », art.13) permettant d'être admis à « résider définitivement » dans le pays, sans durée déterminée. Cette carte est délivrée à la libre appréciation des autorités, sur la base de l'intention du migrant de s'établir dans le pays et des justificatifs qu'il est susceptible d'apporter.

Le regroupement familial constitue un élément fondamental de la liberté de circulation. Il est encore peu favorisé et réglementé dans l'espace maghrébin.

Si la Tunisie peut accorder une carte de séjour ordinaire de deux ans à l'étrangère mariée à un ressortissant national ou qui a des enfants tunisiens (art.13 de la loi n° 1968-007), elle n'envisage aucun regroupement de la famille étrangère d'une femme, et à *plus forte raison* d'un ressortissant étranger. La nouvelle législation algérienne prévoit de remédier aux lacunes de la loi de 1966 qui ignorait le regroupement familial. Elle indique qu'il sera défini par voie réglementaire (art.11 de la loi n°08-11).

La Tunisie et la Mauritanie demeurent les deux seuls Etats à ne pas garantir le droit à une vie familiale.

Le Maroc semble en revanche prendre en considération la vie privée des immigrés depuis la loi de novembre 2003. La carte de résident revient de droit au conjoint étranger d'un ressortissant de

nationalité marocaine ainsi qu'aux ascendants à la charge de ce dernier. Elle est également délivrée à l'étranger parent d'un enfant résident et né au Maroc qui a acquis la nationalité marocaine - à la condition qu'il exerce la représentation légale de l'enfant, le droit de garde ou qu'il subvienne effectivement aux besoins de cet enfant. Enfin, elle est accordée au conjoint et aux enfants mineurs d'un étranger titulaire de la carte de résident ou ayant obtenu le statut de réfugié (art.17).

En Libye, le permis de séjour pour regroupement familial s'étend non seulement à la femme et aux enfants mineurs de l'étranger résident, mais aussi à ses filles majeures non mariées, ses parents et ses frères et sœurs mineurs s'il subvient à leurs besoins et les installe avec lui (art. 31 et 32 de l'ordonnance n° 125 de 2005). Ce permis n'entraîne pas autorisation de travailler.

Le droit au regroupement familial peut aussi – quoique rarement - être prévu par une convention bilatérale de main-d'œuvre, ce qui est le cas de celle conclue entre la Libye et le Maroc le 4 août 1983.

Le troisième élément garantissant une vie stable et familiale consiste à assurer une protection de certains étrangers contre l'expulsion.

Les législations mauritanienne, libyenne, algérienne et tunisienne sont silencieuses sur la question, hormis par la reconnaissance du statut de réfugié, qui correspond à l'interdiction de refouler un étranger vers un pays dans lequel sa vie ou sa liberté serait menacée. Les constitutions tunisienne (article 17) et libyenne (article 11) proscrivent l'extradition des réfugiés politiques, comme la Loi fondamentale algérienne qui les définit néanmoins comme « bénéficiant légalement du droit d'asile » (article 69). Si ce principe n'apparaît pas dans la constitution mauritanienne, Nouakchott y est tenu par son adhésion à la convention de Genève sur le statut de réfugié de 1951 et la convention de l'OUA sur les aspects propres aux réfugiés en Afrique de 1969.

Le Maroc est actuellement le seul Etat maghrébin à énumérer les personnes protégées contre l'expulsion (art.26 de la loi n° 02-03), par le biais de catégories susceptibles de se superposer : l'étranger qui justifie qu'il réside au Maroc habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de six ans ou qu'il y réside habituellement depuis plus de quinze ans ; l'étranger qui y réside régulièrement depuis dix ans, sauf s'il a été étudiant pendant toute cette période ; l'étranger, marié depuis au moins un an, avec un conjoint marocain ; l'étranger parent d'un enfant résidant au Maroc, qui a acquis la nationalité marocaine ; l'étranger résidant régulièrement au Maroc, qui n'a pas été condamné définitivement à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis ; la femme étrangère enceinte ; l'étranger mineur.

Il peut néanmoins être dérogé à ces protections par « *nécessité impérieuse pour la sûreté de l'Etat ou pour la sécurité publique* » (art.27). Les catégories absolument protégées sont la femme étrangère enceinte et les enfants mineurs. Ils ne peuvent en aucun cas être éloignés, ni reconduits ni expulsés. Par ailleurs, aucun étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacées ou qu'il y est exposé à des traitements inhumains, cruels ou dégradants (art.29).

Avec sa loi du 25 juin 2008, Alger se rapproche de la législation marocaine en instaurant une protection procédurale, si ce n'est substantielle, pour certaines catégories d'étrangers. Le délai de recours suspensif en référé contre les décisions d'expulsion est fixé par la nouvelle législation à cinq jours (art.31). Ce délai est porté à trente jours pour l'étranger marié depuis au moins deux ans à un ressortissant national, pour l'étranger qui justifie de sa résidence habituelle en Algérie avant l'âge de dix-huit ans et avec ses parents résidents, et pour l'étranger détenteur d'une carte de résident de dix ans (art.32). Enfin, sans que ces personnes ne soient expressément et substantiellement protégées de l'expulsion, la même disposition prévoit que le juge des référés *peut* ordonner la suspension *provisoire* de l'exécution d'expulsion, *en cas de force majeure*, notamment pour le parent étranger d'un enfant algérien mineur qui réside en Algérie, s'il contribue à son éducation, pour l'enfant mineur et pour la femme enceinte.

L'accès aux soins et à l'éducation

L'accès des étrangers à l'éducation et aux services sociaux et de santé découle du principe d'égalité entre étrangers en situation régulière et ressortissants nationaux, un des principes fondamentaux du droit international. Il est par ailleurs repris par la Convention des Nations Unies pour la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Les seules conventions intergouvernementales adoptées au sein de l'espace maghrébin pour favoriser ce droit portent sur la sécurité sociale. La convention de Sécurité sociale de l'UMA, signée le 3 octobre 1991 et non encore ratifiée, a suivi les arrangements bilatéraux conclus en ce domaine par les Etats maghrébins : l'Algérie et la Tunisie (30 décembre 1973, avenant du 4 mars 1991, protocole relatif à la sécurité sociale des étudiants ; nouvelle convention de sécurité sociale le 24 septembre 2004); l'Algérie et la Libye (20 décembre 1987); l'Algérie et le Maroc (23 février 1991, ratification en cours); le Maroc et la Tunisie (5 février 1987, ratifiée en 1999); le Maroc et la Libye (25 septembre 1979 et 4 août 1983 et 88); la Libye et la Tunisie (juin 1973). Ces conventions permettent théoriquement de garantir la couverture sociale des travailleurs migrants et d'assurer, notamment, la prise en charge des soins de santé par la définition de règles régissant les modes de cotisation et de versement.

Le caractère obligatoire de l'affiliation à la sécurité sociale pour tous les travailleurs est intégré dans la plupart des législations maghrébines (loi marocaine de 2002, loi mauritanienne n° 67.037 du 3 février 1967), conformément au droit de l'OIT. S'appliquant, en principe, sans distinction de race, de nationalité, de sexe ou d'origine, le régime de sécurité sociale permet aux travailleurs immigrés de bénéficier des prestations familiales, des prestations en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, des pensions de vieillesse, d'invalidité, de décès.

La Libye est massivement et répétitivement dénoncée pour la différence de traitement appliqué en matière de sécurité sociale. Les critiques viennent principalement de l'OIT qui déplore, en particulier, le caractère volontaire de l'affiliation des étrangers, tandis que l'affiliation des nationaux est obligatoire comme prévu par la loi libyenne n° 13 de 1980 sur la sécurité sociale. Les migrants conservent le droit de dépendre de leur régime national. Lorsqu'ils s'affilient au régime libyen, le montant des prestations en cas de cessation prématurée d'activité est défini de manière forfaitaire, à la différence des Libyens. Par ailleurs, les délais de cotisation permettant de déclencher des droits aux pensions vieillesse et d'incapacité sont fixés pour les seuls étrangers à dix ans. Enfin, l'OIT déplore le lien entre le versement des pensions à l'étranger retourné dans son pays à l'existence d'un accord interétatique avec ce pays. Or, l'existence de conventions bilatérales n'empêche pas les difficultés, loin s'en faut, et le versement des prestations est mis à mal par des procédures défailtantes²⁰.

Tripoli marque globalement un net recul en matière d'égalité de traitement entre étrangers et nationaux, déjà sérieusement menacée. Depuis l'ordonnance n° 98/1375 (2007) relative à la réglementation et aux mécanismes organisant le travail et le séjour des étrangers en Libye adoptée le 28 février 2007 par le Comité général populaire, l'accès des étrangers aux services publics n'est plus autorisé. Désormais, les étrangers doivent recevoir des soins médicaux et inscrire leurs enfants dans des établissements privés à leurs frais (art.14), à l'exception des étrangers en contrat avec le secteur public. Cette nouvelle réglementation affecte du même coup les enfants de mère libyenne et de père étranger.

Dans les autres Etats maghrébins, l'inscription des enfants étrangers dans l'enseignement public est possible, même si elle est généralement soumise à autorisation.

20 Voir notamment les problèmes soulevés par la Caisse nationale de sécurité sociale marocaine sur son site internet, www.cnss.ma/index.php?p=1909.

Pour conclure...

Le degré de circulation des personnes au sein du Maghreb est particulièrement difficile à évaluer, tant elle s'effectue encore de manière informelle. Les données sont lacunaires et variables²¹. On peut néanmoins se fonder sur des proportions générales pour conclure que la mobilité intermaghrébine est très faible au regard de l'émigration maghrébine. Les données consulaires marocaines de 2007 évaluent à plus de trois millions le nombre de Marocains résidents à l'étranger. 78 000 sont recensés en Libye, 62 000 en Algérie, la majorité vivant en Europe. Le nombre d'Algériens de l'étranger est encore plus aléatoire, mais les données officielles le chiffrent à plus d'un million et demi. 62 000 seraient enregistrés au Maroc. Le chercheur Saïd Musette s'est exprimé récemment lors d'un colloque pour placer le taux de mobilité intermaghrébine à cinq pour cent de la migration maghrébine²². Il est néanmoins prévisible que, plus les conventions bilatérales et régionales se développeront et les droits reconnus se révéleront effectifs, plus les Maghrébins seront enclins à se soumettre aux différentes formalités pour bénéficier de droits spécifiques.

21 Voir la note d'analyse de P. FARGUES, « How many migrants from, and to, Mediterranean countries of the Middle East and North Africa », 2005, CARIM. L'auteur indique que le nombre d'Algériens au Maroc est évalué à 14 392 Algériens par les autorités marocaines et à 25 000 par les autorités algériennes.

22 Colloque sur la communauté algérienne à l'étranger organisé à Alger 1-2 juin 2008.