



LA LOI 08-11 SUR LA CONDITION DES ÉTRANGERS : MUTATION DES RÈGLES JURIDIQUES ALGÉRIENNES ET LEUR IMPACT SUR LA MIGRATION IRRÉGULIÈRE

Azzouz Kerdoun

CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2009/06

Module juridique

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



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

Notes d'analyse et de synthèse – module juridique
CARIM-AS 2009/06

Azzouz Kerdoun
Université de Constantine, Algérie

La loi 08-11 sur la condition des étrangers : mutation des
règles juridiques algériennes et leur impact sur la migration irrégulière

© 2009, 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

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://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)
Convento
Via delle Fontanelle 19
50014 San Domenico di Fiesole
Italy
Tel: +39 055 46 85 878
Fax: + 39 055 46 85 762
Email: carim@eui.eu

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

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

Résumé

L'Algérie s'est dotée en juin 2008 d'une nouvelle loi cadre en matière migratoire. Le texte a pour objet de définir les conditions d'entrée, de sortie, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie sous réserve des conventions internationales auxquelles le pays a adhéré ou des accords de réciprocité qu'il a conclu. Ses dispositions précisent les modalités d'encadrement des déplacements des étrangers, résidents et non résidents, les conditions posées à leur séjour, à leur circulation ainsi qu'à leur emploi et hébergement réguliers. Des dispositions pénales sont prévues. Cette loi tente l'équilibre entre les intérêts diplomatiques et stratégiques de l'Algérie, des choix en matière de politique nationale de l'emploi ainsi que des impératifs liés à la sécurité et à l'ordre public. Dans ce cadre, l'accès des étrangers au territoire national sera réglementé d'une manière plus précise que par le passé pour faciliter l'action des services chargés du contrôle des étrangers. Le souci d'assurer une juste protection des étrangers entrés régulièrement en Algérie ou ayant la qualité de résidents transparaît également dans diverses dispositions de la législation. Au total l'équilibre penche néanmoins plus en faveur de la lutte contre la migration irrégulière qu'en faveur de la protection des migrants. A ce titre, l'article souligne le fait que bien qu'ayant ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des travailleurs migrants et aux membres de leur famille de 1990, l'Algérie ne donne pas effet à ses dispositions.

Abstract

Since June 2008, Algeria has had a new general law for the regulation of migration flows. Law 08-11 of the 25th June 2008 concerning the entry, stay and movement of foreign nationals in the national territory abrogates the "Ordonnance" n°66-211 of the 21st of July 1966 which no longer satisfied migration policy needs in Algeria. The new Law defines the conditions for aliens to enter, leave, stay and move in Algeria, ratified international as well as bilateral agreements having been taken into consideration. The provisions set out the conditions for foreign residents and foreign non residents for regular stay, circulation, employment as well as housing. Penal sanctions have been added. The law tends to strike a balance between both diplomatic and strategic Algerian interests as well as security, public order and employment policy concerns. The new law should facilitate the action of services in charge of controlling foreign nationals, while providing reasonable protection to foreign nationals entering and staying legally in Algeria. Irregular migration is though severely repressed. In sum, the balance is in favour of the repression of irregular migration as opposed to migrant protection. In this respect, the present article sets out to show that Algeria, despite being party to the 1990 UN Convention related to the protection of the rights of migrant workers and their family members, has not fully and effectively implemented said instrument.

Introduction

Afin d'assurer une meilleure régulation des flux migratoires, phénomène auquel les pouvoirs publics ont été confrontés ces dernières années, compte tenu des changements apparus dans la sphère de la migration internationale, l'Algérie a adopté, en juin 2008, une nouvelle loi portant sur les conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers sur son territoire .

Face aux milliers d'étrangers en situation régulière et au nombre de plus en plus important de migrants clandestins qui franchissent chaque année les frontières du pays, y compris des centaines d'Algériens qui tentent presque chaque jour de gagner, au péril de leur vie l'autre rive de la Méditerranée, l'Algérie se devait de réviser et de modifier son ancienne législation en la matière , inchangée depuis plus de quatre décennies, devenue obsolète et inopérante face à l'ampleur du phénomène.

Cette révision législative revêt une grande importance et tient compte de l'évolution qu'a connue l'Algérie en termes d'ouverture de son économie, mais aussi des développements importants relatifs au phénomène migratoire. La révision de la loi répond donc au souci de prendre en charge, à travers un cadre juridique adapté, les flux migratoires qui ne cesseront de se développer en raison d'inégalités économiques flagrantes entre pays, induites par le phénomène de la mondialisation de l'économie. Par ailleurs, le développement de la criminalité transnationale organisée et le phénomène du terrorisme imposent aux Etats de nouveaux défis exigeant une parfaite maîtrise de la circulation des étrangers, notamment transfrontière, dès lors que l'immigration clandestine peut être un vecteur privilégié de criminalité.

La migration irrégulière en Algérie ne date pas d'aujourd'hui, elle remonte à un passé lointain, mais avec des flux négligeables. L'évolution réelle du nombre de migrants n'a été ressentie qu'à partir des années 1990, suite au durcissement des politiques migratoires adoptées par certains pays d'accueil, conjugués à d'autres faits et événements aux effets désastreux sur la stabilité et la sécurité des populations concernées. Les guerres et la sécheresse en Afrique subsaharienne ont rendu les conditions de vie difficiles pour les populations de la région qui cherchent à partir ailleurs. Des flux migratoires ont alors été initiés, leur forme était déjà connue et correspondait à la mobilité naturelle qui caractérisait ces régions, grâce au commerce transsaharien, à la conquête de territoires, au pèlerinage vers les lieux saints et à la propagation de la foi religieuse. Ce n'est qu'un peu plus tard, que les migrants ont été cantonnés dans des espaces moins étendus, issus de la configuration des frontières artificielles imposées par la création des Etats nations. Toutefois, même en se heurtant à ces obstacles, la mobilité naturelle n'a jamais disparu et de nouveaux éléments l'ont renforcée. Deux facteurs principaux sont à signaler : - la situation des commerçants de la région qui ont vu leur commerce disparaître progressivement, et ont été, par conséquent, contraints d'émigrer vers le Nord et notamment vers l'Algérie pour y travailler dans l'industrie pétrolière au Sahara. – La fuite de réfugiés, lassés par les conflits politiques et les guerres sans fin dans leurs pays respectifs.

Durant les années 1990, l'immigration de ce type a considérablement cru, couplée à une véritable mutation dans les comportements des migrants, qui parfois se substituent aux Algériens sur les chantiers, pratiquent la contrebande et éventuellement d'autres formes de trafic.

A côté de cette migration forcée des subsahariens que l'on connaît déjà, une autre migration, regroupant, cette fois-ci, d'autres nationalités a fait son apparition en Algérie grâce à la politique

¹ Loi n° 08-11 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie. Journal officiel n° 32 du 2 juillet 2008.

² Ordonnance n° 66-211 portant sur la condition des étrangers en Algérie du 21 juillet 1966.

³ En 1998, 75.395 étrangers ont été recensés et 80.138 en 2002, répartis comme suit : 6.963 dans le bâtiment. Les chinois représentent ici 40% des étrangers installés en Algérie suivis des égyptiens. Chiffres donnés par la Gendarmerie nationale

d'ouverture de grands chantiers de travaux publics initiée par les pouvoirs publics dans le cadre du programme de soutien à la relance économique. Celui-ci a permis le lancement d'innombrables projets structurants qui ont nécessité le recours à une main d'œuvre étrangère d'origine chinoise, japonaise, turque et autres. L'explosion de la téléphonie mobile et l'ouverture de son immense marché ont également permis l'arrivée de migrants originaires de pays arabes, les Egyptiens et les Syriens principalement.

Les flux irréguliers en Algérie peuvent être estimés à environ 100.000 personnes qui tentent de traverser les frontières du pays chaque année. 20% y restent finalement dont une bonne proportion continue leur voyage vers les pays du Sud de l'Europe, en utilisant divers moyens aussi illégaux que dangereux, allant de l'embarcation de fortune à la dissimulation dans les soutes de navires.

L'Algérie occupe ainsi, une position importante en qualité de pays de transit des migrants bien qu'elle reste encore loin derrière l'Egypte et la Libye. La migration illégale en Algérie n'a connu une évolution importante que depuis 2000, suite à l'adoption par la Libye d'une politique répressive basée sur la dissuasion et le détournement des flux vers le pays voisin.

Ce phénomène soulève des problèmes tant internes et qu'externes. Pour y répondre, au plan interne, l'Algérie a élaboré un nouveau cadre juridique articulé autour de mesures préventives (I) et répressives (II) pour plus d'efficacité et de dissuasion en vue de prévenir le développement de l'immigration clandestine, tout en renforçant le dispositif juridique de prévention et de lutte.

I. Les mesures préventives préconisées par la loi 08-11 du 25 juin 2008 sur la condition des étrangers.

La nouvelle loi relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie⁵ n'a, en fait, pas innové au niveau des définitions qu'elle donne de la notion d'étranger, de résident ou de non résident. Le nouveau texte reprend⁶ pratiquement toutes les définitions qui figurent dans l'Ordonnance 66-211, aujourd'hui abrogée. La loi 08-11 institue des mesures préventives qui permettent de prévenir et de prévoir l'immigration irrégulière. Il s'agit principalement des conditions relatives à l'entrée, au séjour et à la circulation sur le territoire national. Conditions de séjour qui varient selon que l'étranger ait ou non la qualité de résident.

A. Les conditions d'entrée sur le territoire national

Il y a lieu de noter un renforcement des prérogatives des autorités publiques ainsi que l'apparition de nouvelles obligations auxquelles sont astreints les migrants et de nouveaux types de documents.

a. Le renforcement des prérogatives des autorités publiques

La loi 08-11 a renforcé de façon significative les prérogatives des autorités en matière de contrôle de la situation des étrangers. Il est fait obligation aux étrangers de se présenter à un poste aux frontières. Cependant, la loi élargit et assouplit la procédure du refus d'accès au territoire algérien. Le Wali territorialement compétent est désormais habilité à se prononcer à ce propos, alors qu'il s'agit d'une prérogative qui était auparavant de la compétence exclusive du Ministre de l'Intérieur. Cette

⁴ Chiffres tirés des statistiques de la gendarmerie nationale

⁵ La loi de 2008 a remplacé l'ordonnance 66-212

⁶ L'article 51 de la loi de 2008 abroge l'ancienne ordonnance de 1966. Mais on peut voir les articles 3 de la loi 08-11 et 02 de l'ordonnance 66-211 en ce qui concerne la définition de l'étranger, et les articles 07 et 10 de l'ordonnance 66-211 et les articles 10 et 16 de la loi 08-11 en ce qui concerne la notion de résident et de non résident.

⁷ Voir l'article 5 de la loi 08-11.

« souplesse » est sensée faciliter la lutte contre la migration irrégulière.⁸ Cet accroissement de compétence du Wali, s'est également étendu aux motifs de refus, car ceux-ci se limitaient selon l'ancien texte aux raisons liées à l'ordre public, auxquelles se sont ajoutées d'autres motifs, telles que la sécurité de l'Etat ou l'atteinte aux intérêts diplomatiques fondamentaux de l'Algérie .

Les moyens de contrôle des pouvoirs publics algériens ont été accrus. La loi 08-11 prévoit la possibilité de prendre des photos et des empreintes digitales afin de les mémoriser sous forme informatisée , tant au niveau des représentations consulaires à l'étranger à l'occasion de la délivrance de visas consulaires, qu'au niveau du territoire national lors des contrôles de police. Cette mesure vise à faciliter la constitution d'une banque de données ou d'un fichier des étrangers. Enfin, outre le droit de réquisition reconnu par la loi aux agents,¹¹ les pouvoirs publics sont habilités à saisir provisoirement le passeport et les documents de voyage des étrangers en situation irrégulière contre la délivrance d'un récépissé en attendant qu'il soit statué sur leur cas¹² . Soit des prérogatives exorbitantes au regard du droit commun.

b. Les obligations incombant aux étrangers

Il s'agit essentiellement de l'obligation faite à tout étranger entrant sur le territoire algérien de se présenter à un poste frontière, aux fins d'accomplir les formalités de contrôle¹³ . C'est là une première mesure qui permet d'emblée de contrôler la conformité de la situation des étrangers pour l'accès au territoire national à partir des différentes dispositions légales et réglementaires et de déceler les velléités de fraude chez les personnes dont la situation n'est pas conforme, et par là même, réduire le nombre de candidats à la migration irrégulière. La seconde obligation que les étrangers doivent satisfaire, est de se munir de documents de voyage en cours de validité. Ce qui permet de contrôler rigoureusement la situation juridique des prétendants à l'accès au territoire national.

c. Les documents dont les étrangers doivent être munis

Les documents de voyage exigés à l'égard des étrangers sont pratiquement les mêmes que ceux prévus par l'ancienne réglementation mais quelques changements significatifs sont à relever. Le passeport national doit être d'après le nouveau texte d'une durée minimale de validité de six mois, condition qu'on ne trouve pas dans l'ancien texte¹⁴ . En l'absence du passeport national dans des situations exceptionnelles¹⁵ , un titre de voyage en cours de validité est exigé. Ce titre, contrairement à celui prévu par l'ancienne législation doit être obligatoirement reconnu par l'Etat algérien comme document de voyage en cours de validité.¹⁶ Cette exigence va renforcer le pouvoir discrétionnaire des autorités

⁸ Par le Wali (poste équivalent en France au préfet) territorialement compétent, il y a lieu d'entendre surtout les walis des régions frontalières, à savoir les wilayas du grand sud qui ont des frontières avec les pays de l'Afrique subsaharienne, le Niger, le Mali, la Mauritanie ou des autres pays maghrébins, comme le Maroc et la Libye. Les wilayas concernées sont les wilayas d'Illizi, de Tamanrasset, d'Adrar, et plus au nord les wilayas de Tafraout à l'est et de Tlemcen à l'ouest.

⁹ Vraisemblablement ces deux types de raisons s'inscrivent moins dans le cadre de la lutte contre la migration irrégulière que dans un cadre plus général de lutte contre le terrorisme international ou de préservation des intérêts de l'Etat algérien dans le domaine diplomatique.

¹⁰ Voir l'article 15 de la loi.

¹¹ Voir l'article 25 de la loi 08-11.

¹² Voir article 26 de la loi 08-11.

¹³ Voir l'article 07 de la loi 08-11.

¹⁴ Voir l'article 03, alinéa 4 de la loi 08-11. Cette mesure permet d'éviter l'expiration des documents de voyage au cours de séjour et de ne pas favoriser la clandestinité ou de mettre les autorités devant le fait accompli afin d'obtenir des régularisations forcées.

¹⁵ Il s'agit certainement de cas de réfugiés politiques ou d'apatrides.

¹⁶ Cette condition n'est pas prévue par l'ordonnance 66-211, qui ne pose pas cette condition de reconnaissance par l'Etat algérien. cf. l'article 04 de l'ordonnance.

au niveau des frontières pour accepter ou refuser l'accès aux étrangers dont les documents ne sont pas conformes ou présentent un risque de tentative d'immigration illégale.

1. Le visa

Le visa est un document délivré par les représentations diplomatiques et consulaires algériennes accréditées à l'étranger. Le visa est un moyen, plus ou moins, efficace de contrôle des étrangers. Les conditions de son octroi et de sa délivrance, ainsi que la durée de sa validité sont déterminées de façon très détaillée par le Décret présidentiel du 19 juin 2003¹⁷. Ce texte réglementaire a mis en place plusieurs types de visas susceptibles d'être délivrés par l'administration consulaire et a fixé les conditions de leur délivrance par les ambassades et consulats algériens accrédités. Compte tenu du risque que peut comporter l'octroi abusif du visa de transit ou de la dispense du visa consulaire, le nouveau texte de loi a durci les cas et conditions de délivrance de ces deux types de visas, en prenant soin de cerner davantage la notion de transit¹⁹ et en énumérant à titre limitatif les cas de dispense pour mieux contrôler les étrangers susceptibles d'en bénéficier²⁰.

2. Le carnet sanitaire

Le carnet sanitaire figure parmi les documents exigés aux étrangers à l'entrée du territoire national. Bien qu'il ne soit pas une innovation de la loi 08-11, il n'en demeure pas moins que celle-ci a exigé qu'il soit conforme à la réglementation internationale, contrairement à l'ancien texte qui n'exigeait qu'un simple carnet de santé. Ces nouvelles dispositions accroissent le contrôle des autorités sur la transmission des maladies et des épidémies, et permettent à l'Algérie de s'aligner sur le reste du monde en matière de lutte contre la propagation des maladies contagieuses²¹.

3. Les moyens de subsistance et l'assurance voyage

Le contrôle de l'exigence de moyens de subsistance suffisants relève également de l'optique de lutte contre l'immigration irrégulière. Par le biais de l'exigence de l'assurance de voyage, les autorités algériennes veulent dissuader tous les prétendants à l'immigration irrégulière, en rendant l'accès au territoire algérien plus onéreux²². Par ailleurs, via cette exigence d'assurance, les autorités algériennes entendent également éviter les prises en charges sanitaires coûteuses, en cas de survenance de maladies ou d'accidents sur le territoire national même en situation régulière.

¹⁷ Il s'agit du décret présidentiel 03-251 du 19 juin 2003, JO n° 43 du 20 juillet 2003.

¹⁸ Les visas cités par l'article 5 bis du décret visé supra, sont le visa diplomatique, le visa de presse, le visa de tourisme, le visa d'affaires, le visa d'études, le visa de travail, le visa familial, le visa médical, le visa culturel, le visa collectif et enfin le visa de transit.

¹⁹ En effet l'ordonnance 66-211 n'était pas très claire à ce propos et ne définissait pas la notion de transit, car celle-ci ne revêtait pas l'importance qu'on lui accorde actuellement, en raison de la situation géographique de l'Algérie, qui est devenue aujourd'hui un territoire de transit pour les candidats subsahariens à la migration irrégulière vers le sud de l'Europe. Voir à ce propos les articles 11 à 14 de la loi 08-11 de 2008.

²⁰ Dans les cas de dispense du visa consulaire, l'ancien texte incluait les transitaires parmi les personnes susceptibles d'en bénéficier, tandis que le nouveau texte les a bien cernés et énumérés. Voir l'article 11 de la loi 08-11.

²¹ En Afrique subsaharienne beaucoup de maladies contagieuses se propagent rapidement comme le VIH sida, la malaria ou la tuberculose.

²² Il semble que le coût total du voyage bien que très variable selon les migrants se situerait entre 1000 et 2000 Euros, voire même 3000 Euros. Cela confirme que le projet migratoire demande des moyens financiers importants auxquels les candidats à la migration y pensent sérieusement avant de se lancer dans l'aventure.

B. Le contrôle du séjour des étrangers

Des mesures préventives sont également prévues pour le séjour des étrangers. La loi 08-11 distingue entre les étrangers résidents et les étrangers non résidents, leurs conditions de séjour ont fait l'objet d'importantes modifications par rapport au régime antérieur.

a. Les étrangers non résidents

La définition de l'étranger non résident retenue par les deux textes est pratiquement la même. Ainsi, « *est considéré comme non résident, l'étranger en transit par le territoire algérien ou celui qui vient y séjourner pendant une période n'excédant pas quatre vingt dix (90) jours, sans avoir l'intention d'y fixer sa résidence ou d'y exercer une activité professionnelle ou salariée.* »²³. Il en est de même à propos de la prorogation du séjour au delà de la durée du visa consulaire. La notion de visa de régularisation a été modifiée par la loi 08-11. Ce visa ne sera délivré qu'en cas d'urgence, et exceptionnellement par la police des frontières pour les étrangers qui se présentent aux frontières sans visa. Ce pouvoir exorbitant est aujourd'hui assorti d'une limitation, à savoir l'obligation d'informer les autorités administratives. La durée de validité de ce visa sera précisée ultérieurement dans une disposition à caractère réglementaire. Cette mesure ne figurait pas dans l'ordonnance de 1966, qui autorisait cependant, l'octroi du visa pour trois mois même aux étrangers en transit ou ceux qui sont entrés sur le territoire algérien sans visa réglementaire.

Tout en lui reconnaissant un caractère exceptionnel, la loi 08-11 ne fixe pas un nombre limité de prolongations du séjour au delà de la durée autorisée par le visa, alors que l'Ordonnance de 1966 autorisait une seule prolongation.²⁴

La loi 08-11 reconnaît au visa de transit une durée de validité de sept jours, avec une possibilité de renouvellement unique et une exigence pour l'étranger en transit de disposer de moyens de subsistance pour la durée du séjour qui lui est accordé par les autorités ainsi que d'être en possession du visa du pays de destination finale, faute de quoi le visa algérien de transit lui sera refusé²⁵. Une procédure spéciale est prévue également pour les situations particulières qui peuvent surgir, comme par exemple les membres d'équipage de navires et d'aéronefs qui pourront se faire délivrer un sauf-conduit d'une durée de deux à sept jours.²⁶

b. Les résidents étrangers en Algérie

La nouvelle loi donne la même définition des étrangers résidents que l'ancienne législation. « *Est considéré comme résident, l'étranger qui, désirant fixer sa résidence effective, habituelle et permanente en Algérie, a été autorisé par l'attribution par la wilaya du lieu de résidence d'une carte de résidence dont la durée de validité est de deux (2) ans.* »²⁷ Cependant, le législateur a précisé de façon plus détaillée certains aspects relatifs au séjour des résidents que l'ancien texte avait sciemment omis, en raison du fait qu'ils ne revêtaient pas l'importance qu'ils ont actuellement dans un contexte de lutte contre la migration irrégulière. Ces aspects sont traités sous les points suivants.

²³ Cette définition de l'article 10 de la loi 08-11 est reprise de celle qui est donnée par l'article 7 de l'ordonnance 66-211. Les deux textes contiennent les mêmes éléments de définition, à savoir celle du séjour limité à 90 jours, et de l'interdiction d'exercer une activité professionnelle ou commerciale.

²⁴ Voir les articles 9 de la l'ordonnance 66-211 et 13 de la loi 08-11

²⁵ Cette mesure s'explique par le fait que la plupart des étrangers en situation irrégulière en Algérie, et plus particulièrement les subsahariens qui passent par le canal du transit, mais finissent par séjourner sur le territoire national.

²⁶ C'est un laissez passer limité dans le temps qui permet à son titulaire de séjourner librement sur le territoire national dans la limite du temps accordé.

²⁷ Voir les articles 16 de la loi 08-11 et 10 de l'ordonnance 66-211.

1. Les conditions de délivrance de la carte de résident

La délivrance de la carte de résidence est désormais limitée aux étrangers qui poursuivent des études où exercent une activité professionnelle salariée ou libérale . La limitation des étrangers susceptibles de bénéficier de la carte de résident – que l'on ne retrouve pas dans l'ancien texte – oblige²⁸ les demandeurs de la carte à satisfaire d'abord aux conditions exigées pour chaque type de statut . Quand à la limite de validité de la carte, elle est liée au statut correspondant. Ainsi un travailleur ou un étudiant ne peut prétendre à une durée de séjour supérieure à son titre de travail ou à sa scolarité. La carte de résident est exigée dès l'âge de dix-huit (18) ans révolus, sauf accords de réciprocité avec les autres Etats.

D'autres délais sont introduits par la nouvelle loi et concernent notamment la carte de séjour valable dix ans, qui n'est délivrée qu'aux³⁰ ressortissants étrangers justifiant d'une résidence régulière et continue d'une durée de sept ans ou plus . Le délai de quinze ans n'est accordé qu'aux ressortissants étrangers dont le visa d'entrée arrive à échéance et qui désirent s'établir comme résident en Algérie. Le renouvellement de la carte de résident est prévu par la loi sous réserve de justificatifs prévus pour sa délivrance. Ces mesures sont à même de permettre aux autorités algériennes d'avoir un œil vigilant sur la situation des étrangers quelque soit leurs statuts. Enfin, l'étranger résident reste astreint à l'obligation de signaler le³¹ lieu de sa résidence ou son changement pour une durée excédant six mois aux autorités concernées .

2. La perte de la qualité de résident et le retrait de la carte de résident

L'étranger ayant acquis le statut de résident de manière régulière et conformément à la loi peut perdre son statut s'il ne remplit plus les conditions qui ont permis son obtention. Par exemple, lorsqu'il interrompt de façon continue sa résidence pendant une durée d'une année, cela peut entraîner la perte du statut de résident. Les étrangers qui se rendent coupables d'activités portant atteinte à l'ordre public, à la morale et aux intérêts nationaux du pays, peuvent, eux aussi³², se voir retirer leur carte de résident, qu'ils aient été condamnés par les instances judiciaires ou non .

3. L'emploi et l'hébergement

Dans le cadre de sa démarche³³ préventive, le législateur algérien – bien que cela ne soit pas une innovation de la nouvelle loi³⁴ - a mis des obligations déclaratives à la charge d'autres personnes et dans des délais très courts . En effet, les employeurs, les logeurs professionnels ou ordinaires d'étrangers et même les armateurs de navires battant pavillon algérien sont dans l'obligation de faire des déclarations aux administrations concernées sur le nombre de travailleurs qu'ils emploient ou qu'ils logent. Ce procédé permet de doter les autorités publiques de plus de moyens de contrôle de la

²⁸ Il convient de signaler à ce propos que les conditions de délivrance de la carte de résident vont certainement connaître des modifications, car l'article 23 de la loi 08-11 indique que les modalités et procédures de délivrance de la carte de résident sont déterminées par voie réglementaire.

²⁹ Pour les étrangers désirants poursuivre des études en Algérie, il est exigé une inscription dans un établissement d'enseignement ou université algérienne. Pour les travailleurs, ils sont obligés de justifier leur statut par un permis de travail, une autorisation de travail temporaire ou une déclaration d'emploi pour les travailleurs non soumis au permis de travail.

³⁰ Voir l'article 16, alinéa 6 de la loi 08-11.

³¹ La déclaration doit être faite au commissariat de police, à la brigade de la gendarmerie nationale ou à la commune du lieu de l'ancienne et de la nouvelle résidence, afin de mieux s'informer sur les mouvements des étrangers même en situation régulière.

³² Cette prérogative que se réservent les autorités algériennes a un caractère discrétionnaire et conservatoire qui permet de prévenir la criminalité des étrangers qui pourrait poser des problèmes avec des Etats avec lesquels l'Algérie n'a pas de conventions de coopération judiciaire.

³³ L'ordonnance de 1966 a traité la question dans ses articles 16 et 17

³⁴ Les délais sont de 48 heures pour les employeurs et de 24 heures pour les logeurs.

situation des étrangers, depuis la naissance de la relation de travail jusqu'au moment de sa rupture. Les agents de l'administration sont habilités à faire des perquisitions chez les employeurs et les logeurs pour s'enquérir de la régularité des étrangers qui y travaillent où qui y logent. Les logeurs professionnels ou ordinaires sont tenus de les déclarer au commissariat de police ou à la brigade de gendarmerie nationale ou à défaut à la commune du lieu du bien loué.

Au terme de l'analyse de cette première partie, il convient de constater que le législateur algérien a pris des mesures préventives pour parer à la clandestinité des migrants.

II. Les mesures répressives prévues par la nouvelle loi sur la condition des étrangers

La loi 08-11 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie, a prévu des mesures répressives dont certaines sont de nature administrative et d'autres judiciaire.

A. Les mesures de nature administrative :

Elles sont de deux sortes soit les procédures d'expulsion ou de reconduite aux frontières et les mises en détention dans les centres d'attente.

a. L'expulsion et la reconduite aux frontières

L'expulsion est la première mesure répressive d'ordre administratif prévue par la loi pour lutter contre la migration irrégulière. Elle est prévue par l'article 30 qui détaille la procédure et les motifs de l'expulsion. Comparativement à l'Ordonnance de 1966, la loi de 2008 est plus extensive dans la définition de l'expulsion³⁵ puisqu'elle invoque la menace à l'ordre public, à la sécurité de l'Etat³⁶ et aux intérêts nationaux³⁷ comme motifs pouvant justifier la décision d'expulsion prise par arrêté du Ministre de l'Intérieur. Les dispositions de l'Ordonnance de 1966 ont été reproduites pour les autres éléments de la procédure et les autres motifs d'expulsion ainsi que pour les délais de mise en application. Un élément nouveau est néanmoins à relever, la Loi 08-11 introduit le droit de recours devant le juge des référés contre la décision d'expulsion, recours qui a un effet suspensif d'exécution³⁸, dans l'attente du jugement, dans un délai maximum de vingt jours. La loi accorde également d'autres garanties, comme le droit pour l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion, de contacter la représentation diplomatique ou consulaire de son pays et de bénéficier, le cas échéant, des services d'un avocat et/ou d'un interprète.

La mesure d'expulsion est assortie comme dans l'Ordonnance³⁹ de 1966, d'une assignation à résidence que le Ministre de l'Intérieur est habilité à prononcer. La décision d'assignation était facultative sous le régime de l'Ordonnance de 1966 et elle devient obligatoire en vertu de l'article 33 de la nouvelle loi.

³⁵ Voir article 30 de la loi

³⁶ Voir l'article 22

³⁷ Dans l'ordonnance c'est l'article 20 et dans la loi c'est article 30 qui habilitent le ministre de l'intérieur à prononcer l'expulsion par arrêté. Exceptionnellement, le wali peut aussi prononcer une reconduite aux frontières (art 36). Ceci montre un chevauchement de compétence entre le wali et sa hiérarchie. Mais le texte ne définit pas clairement les cas de cette exception.

³⁸ Voir l'article 31alinéa 5 de la loi

³⁹ Voir article 32 de la loi

⁴⁰ Cf. Les articles 22 de l'ordonnance 66-211 et 32 de la loi 08-11

b. Les centres d'attente

Après bien des années d'hésitation, l'Algérie a finalement accepté le principe de créer des centres de détention sur son territoire. Il s'agit de créer des centres d'internement, appelés pudiquement par la loi « centres d'attente », destinés aux immigrants africains en situation irrégulière sur le sol national. Il s'agit d'une réponse aux demandes des pays du Sud de l'Europe lors de l'élaboration du « Pacte européen pour l'immigration et le droit d'asile », adopté à Canne par les Ministres de l'Intérieur et de la justice de l'Union européenne.

Longtemps refusée par l'Algérie, parce que contraire aux droits humains⁴¹, cette idée a fini par être acceptée et inscrite dans le nouveau dispositif juridique du pays. Ces centres ne sont pas institués de façon permanente, ils peuvent être créés en fonction des besoins, par voie réglementaire par le gouvernement. Ces centres d'attente sont « destinés à l'hébergement des ressortissants étrangers en situation irrégulière, en attendant leur reconduite aux frontières ou leur transfert vers leur pays d'origine ».

La question du placement d'un étranger dans ces centres relève, d'après l'article 37 de la loi, de la compétence du « Wali territorialement compétent pour une période maximale de trente jours, renouvelable en attendant l'accomplissement des autres formalités de la reconduite aux frontières ou son rapatriement vers son pays d'origine. » Il faut noter ici, le caractère lacunaire de cette disposition qui ne définit pas clairement les conditions de créations de ces centres d'attente, ni de placement, ni les conditions liées à leur séjour (durée de détention, conditions matérielles, etc).

B. Les mesures judiciaires : durcissement des peines et pénalisation de la complicité

Les mesures qui tendent à réprimer la migration irrégulière en Algérie sont de deux sortes : - celles qui concernent les étrangers auteurs d'infraction, et – celles qui concernent les personnes qui, elles-mêmes étrangères ou de nationalité algérienne, se rendent coupables de complicité avec les étrangers en situation irrégulière.

a. Les sanctions touchant les étrangers

Les sanctions prévues par le nouveau texte qui s'appliquent aux étrangers en situation de migration irrégulière sont plus dures que celles qui existaient dans l'ancienne législation. Les sanctions sont contenues dans les dispositions pénales, et sont à la fois d'ordre pécuniaire et privative de liberté.

1. Les sanctions pécuniaires

Le premier degré de sanctions infligées aux étrangers en situation irrégulière se rapporte à des amendes pécuniaires variant de 5.000 à 20.000 dinars mais qui peuvent encore être relevées pour atteindre 50.000 et 200.000 dinars, réparties selon les infractions commises et qui sont en contradiction avec les différentes dispositions de la loi ou pour non respect de celle-ci. En général, ces sanctions concernent surtout le manquement aux obligations déclaratives auxquelles sont soumis les étrangers résidents ou non résidents. Il convient de noter ici que les amendes sont plus lourdes

⁴¹ Voir dans Algérie-Watch la position des ligues algériennes des droits de l'homme, en l'occurrence la Ligue algérienne des droits de l'homme (LADH) et la Ligue algérienne de défense des droits de l'homme (LADDH), 16 avril 2007, in <http://www.babelmed.net/>

⁴² Article 37 de la loi de 2008.

⁴³ Ces amendes sont prévues par les articles 39, 40 et 41 de la loi 08-11.

⁴⁴ Ces obligations ont été traitées ci-dessus dans la première partie, et concernent le respect de la réglementation relative aux conditions d'exercice d'une profession commerciale, industrielle, artisanale ou libérale, ainsi que le refus d'obtempérer à la réquisition de présentation des documents par les agents habilités, et enfin, le défaut de déclaration de changement de résidence. A chacune de ces obligations s'applique une peine pécuniaire.

que celles qui étaient prévues dans l'ancienne Ordonnance 66-211. Le montant des amendes s'élève maintenant jusqu'à 200.000 DA et la confiscation des moyens d'exercice de l'activité illégale.

Enfin, il est utile de rappeler que la responsabilité du transporteur d'un étranger sans documents de voyage et sans visa en provenance d'un autre Etat vers le territoire algérien, est engagée. Le transporteur est alors tenu de verser une amende civile forfaitaire allant de 150.000 à 500.000 DA, tout en conservant le droit d'introduire un recours contre ladite décision administrative devant la juridiction compétente territorialement.

2. Les peines privatives de liberté

Toute contravention à la loi, peut être assortie d'une peine privative de liberté ou d'un doublement de peines : amende plus emprisonnement. Les peines minimums d'emprisonnement qui sont prévues par la nouvelle loi sont de six mois, au lieu des deux mois qui étaient prévus dans l'Ordonnance de 1966. Ceci s'explique par la volonté du législateur de durcir le traitement des infractions pour dissuader et lutter contre la migration illégale. Les peines sont généralement plus lourdes dans le nouveau texte que dans l'ancien. Par exemple, le refus pour un étranger de rejoindre dans les délais prescrits la résidence qui lui a été assignée, sera puni, selon le droit commun, c'est-à-dire par application du Code pénal. Pour un refus d'exécuter un arrêté d'expulsion, les peines sont plus lourdes que celles contenues dans l'article 30 de l'Ordonnance abrogée, qui prévoyait six mois à deux ans de prison, alors que la nouvelle loi, dans son article 42, élève la peine de deux ans à cinq ans de prison. L'inobservation des formalités édictées concernant les documents de voyage et les délais de validité du visa⁴⁵ est réprimée par des peines de prisons qui vont de deux ans à cinq ans, doublé d'amendes civiles. Ces dernières situations n'étaient pas érigées en infractions dans le régime antérieur. L'intervention de la sanction pénale dans le champ de la migration irrégulière est sans doute le fait le plus marquant de la politique d'immigration algérienne. L'article 48 de la loi 08-11 offre une autre illustration de cette sévérité, à propos du mariage mixte, « *aux seules fins d'obtenir, ou faire obtenir, une carte de résident...* » . Est puni d'un emprisonnement de deux ans à cinq ans, assorti d'une amende de 50.000 à 500.000 DA, tout étranger qui contrevient à la disposition juridique du texte. Ces peines sont encore aggravées, lorsque l'infraction est commise en bande organisée. La peine est alors de dix ans de prison avec amende de 500.000 à 2.000.000 de DA. Enfin, le texte de la nouvelle loi est d'une sévérité extrême pour « *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, en utilisant des armes, des moyens de transport, de télécommunication et autres équipements spécifiques* »⁴⁶ . Cette personne est punie de la réclusion à temps, de dix ans à vingt ans et d'une amende de 2.250.000 à 3.000.000 de DA.

3. Les peines complémentaires et les sanctions touchant les complicités

La loi de 2008 a prévu un certain nombre de peines complémentaires qui sont en rapport direct avec la lutte contre la migration irrégulière. La plus importante d'entre elles, est sans doute, celle de l'interdiction de séjour sur le territoire national aux auteurs d'infractions. Un étranger qui se soustrait à une décision d'expulsion ou de reconduite aux frontières, est frappé d'une interdiction de séjour de dix années⁴⁷. Il en est de même pour la contraction de mariage blanc, comme nous l'avons déjà vu, où la peine est de cinq ans avec confiscation de biens. La complicité à la commission de ces infractions est également pénalisée sous diverses formes. Certaines complicités étaient déjà couvertes par l'ancienne législation et sévèrement punies, de nouvelles formes ont été visées par la loi de 2008. On peut citer le fait de faciliter l'entrée sur le territoire national d'un étranger de manière illégale. Il s'agit ici de dissuader les Algériens de porter assistance à des immigrés clandestins en difficultés via des peines

⁴⁵ Voir dans ce sens l'article 44 de la loi

⁴⁶ Voir l'article 46 qui énumère toutes les dispositions.

⁴⁷ Voir l'article 42 de la loi.

allant de deux ans à cinq ans de prison (article 42). Citons également le défaut de déclaration à la police, la gendarmerie ou la commune par un employeur ou un logeur professionnel ou ordinaire d'un étranger en situation irrégulière. Cette complicité est punie d'amendes. L'article 46 vise diverses circonstances aggravantes qui si certaines sont réunies, peuvent augmenter les peines jusqu'à la réclusion à temps pour « *tout personne qui (...) facilite l'entrée, la circulation, le séjour ou la sortie de façon irrégulière d'un étranger en situation irrégulière sur le territoire algérien* ».

Il est à signaler également que pour l'emploi des étrangers en situation irrégulière, le législateur algérien ne s'est pas limité à sanctionner uniquement le défaut de déclaration, mais il a institué des peines très lourdes à l'encontre des personnes physiques ou morales qui emploieraient des étrangers illégaux. La sanction pécuniaire est de 200.000 à 800.000 DA⁴⁸. Il n'est pas exclu aussi de recourir aux dispositions du Code pénal pour déterminer la responsabilité pénale des personnes morales qui contreviendraient aux articles 38, 41 et 46 de la loi.

Conclusion

Avec l'adoption de la loi du 25 juin 2008, le législateur algérien s'est doté d'un outil juridique de lutte contre l'immigration irrégulière afin de limiter les flux de migrants notamment subsahariens qui, faute de pouvoir rejoindre l'Europe, sont contraints de demeurer en Algérie pour s'y installer avec leur famille.

Cette loi vise aussi l'émigration irrégulière (la *harraga*) à laquelle se livrent des nationaux algériens et même des étrangers. Nombre d'entre eux tentent chaque jour de rallier les côtes du Nord de la Méditerranée, en particulier espagnoles et italiennes.

Face à cette situation et aux problèmes qui en découlent, l'Algérie se devait d'opérer une réforme en profondeur de son ancienne législation, jugée peu efficace devant l'ampleur du phénomène migratoire et de la lutte contre l'immigration clandestine et compte tenu des pressions exercées par les pays du Sud de l'Europe, impuissants à l'égard d'une pression migratoire de plus en plus forte.

Mais la position algérienne vis-à-vis de la politique européenne de lutte contre l'immigration irrégulière ne se limite pas aux aspects sécuritaires. L'Algérie plaide pour la recherche d'un règlement global de cette question par le développement des économies subsahariennes et la lutte contre la pauvreté.⁵⁰

La loi 08-11 offre un moyen légal pour le contrôle et la maîtrise de la circulation des étrangers en Algérie. Cette loi n'échappe pas à la critique, tout d'abord elle comporte des lacunes et des carences, elle renvoie pour sa mise en application à l'adoption de textes réglementaires qui ne sont pas prêts de voir le jour... Par ailleurs, des normes en vigueur devraient être adaptées au regard de loi 08-11, notamment pour l'exercice des professions libérales, artisanales et commerciales dont la réglementation n'a pas du tout changé depuis plus de 20 ans.

⁴⁸ Voir article 49 de la loi

⁴⁹ Voir l'article 50 de la loi

⁵⁰ Voir à ce propos la position officielle de l'Algérie par la voix du Ministère des affaires étrangères, en l'occurrence le Ministre délégué aux affaires maghrébines et africaines, qui estime que l'Algérie privilégie « une approche qui s'attaque aux principales causes alimentant le phénomène de la migration à savoir la pauvreté et le sous-développement ». C'est l'approche que l'Union Africaine a retenue à Banjul en 2006. in www.algerie-watch.org/fr/mrvref/rencontre_euro_africaine.htm Aussi, la déclaration du ministre délégué faite au forum mondial sur la migration et le développement tenu à New York le 14 septembre 2006, où il déclare que l'Algérie pense que « c'est dans la promotion du développement et la réduction des écarts et du fossé économique qui séparent les pays développés des pays en voie de développement que réside la véritable solution aux graves problèmes posés par les mouvements migratoires actuels. Traiter la question migratoire à travers le seul prisme sécuritaire ouvre la voie aux atteintes à la dignité de millions, voire de centaines de millions de personnes, et à la violation de leurs droits fondamentaux et au développement des flux migratoires illégaux ». in www.UN.org/webcast/migration/pdfs/algeria-f.pdf

Enfin la loi de 2008 devrait déjà être complétée et renforcée par un volet plus protecteur des droits des migrants. Ceci traduirait l'engagement pris par l'Algérie lorsqu'elle a ratifié la convention des Nations Unies de 1990 sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Convention qui codifie l'ensemble des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et tient compte de la situation spécifique des personnes en processus migratoire et que le droit algérien ne traduit pas encore adéquatement.

Bibliographie

Texte de la Loi n° 08-11 du 25 juin 2008, *JO*, n° 32 du 2 juillet 2008.

Ordonnance 66-212 du 21 juillet 1966, *JO*, n° 64 du 29 juillet 1966.

Statistiques de la gendarmerie nationale publiées dans différents journaux algériens, notamment Actualité Algérie-Bladi DZ : [http://www.bladi-dz.com/articles/1664/1 immigration-clandestine](http://www.bladi-dz.com/articles/1664/1%20immigration-clandestine).

Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille. Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies. Résolution 45/158 du 18 décembre 1990, entrée en vigueur en juillet 2003.

« Une approche équitable pour tous les travailleurs migrants dans une économie mondialisée » , Rapport VI, adopté par la Conférence internationale du travail, 92^{ème} session 2004 sous l'égide l'Organisation internationale du travail (OIT).

Algeria – Watch, information sur la situation des droits humains en Algérie. Site web : http://www.algeria-watch.de/fr/article/pol/migration/feu_vert.htm.

« Immigration clandestine : l'Algérie nouvel eldorado » . Site <http://www.bladi-dz.com>

Centre d'études et de recherches internationales. Université de Montréal : « Sombre avenir pour les immigrés africains en Algérie et en Libye » . Site : <http://www.cerium.ca/sombre-avenir-pour-les-immigrés> 17/11/2008

M. KOUIDRI, « La tragédie des harraga n'est-elle qu'un épiphénomène ? » in *Le quotidien d'Oran*, le 13 janvier 2008, p. 7.

J. BEJARANO, « Gibraltar : trop étroit détroit » , in *El Watan* , jeudi 17 janvier 2008, p 17