

Réfugiés et demandeurs d'asiles au Maghreb

Amor BOUBAKRI⁽¹⁾

Introduction

L'accueil des étrangers est ancré dans l'histoire du Maghreb où les réfugiés et les migrants ont toujours trouvé refuge. En fait, le phénomène d'asile dans la région remonte à des milliers d'années. Ifriqiya, qui correspond approximativement au nord de l'actuelle Tunisie accueillit, au IX^e siècle avant JC, les Phéniciens qui fondèrent l'empire carthaginois. Plus récemment, les Romains se dirigeaient vers l'Afrique du Nord pour échapper à la persécution, après les invasions germaniques et la chute de Rome en 410 AC. Le Moyen Age a également été une période de flux de réfugiés massive "de l'Espagne à l'Afrique du Nord, principalement au présent Algérie, au Maroc et en Tunisie, après la chute de la domination musulmane en Andalousie suivie d'une grande persécution sans précédent perpétrée par les espagnols contre les Maures ainsi que les Juifs entre les XIV et XV siècles.

Dans l'histoire moderne, le Maghreb est resté une destination privilégiée pour les demandeurs d'asile. Principalement des réfugiés européens avaient choisi la région comme un refuge pour échapper aux persécutions pendant les guerres qui ont eu lieu depuis le 19^e siècle en Europe. Certaines personnalités célèbres, comme le révolutionnaire italien Giuseppe Garibaldi, ont été contraints à l'exil dans cette région pendant les périodes troublées. En outre, la Révolution bolchevique de 1917 a contraint certains russes de demander l'asile dans les pays du Maghreb alors sous occupation étrangère. Les républicains espagnols, ayant fui les atrocités de l'armée du général Franco pendant la guerre civile, ont également été obligés à s'orienter vers la région.

Ce bref aperçu historique sur l'accueil des étrangers au Maghreb montre que les traditions de l'hospitalité, en général, sont bien ancrées dans cette région et figure parmi ses plus importantes valeurs coutumières. Les peuples du Maghreb ont, en effet, accordé un accueil généreux aux personnes persécutées indépendamment de leur origine ethnique ou leur religion. Par ailleurs, les principales caractéristiques de cet accueil avaient été la généralité et la largeur, dans la mesure où les étrangers ont été accueillis sans restriction ni exception. En outre, l'asile

⁽¹⁾ Université de Sfax, Faculté de droit, Sfax, Tunisie.

était essentiellement un acte humanitaire qui a été accordé de plein droit aux réfugiés qui deviennent généralement une partie intégrante des sociétés locales.

En ce qui concerne les temps présents, l'asile est devenu un moyen de solidarité entre les peuples du Maghreb au cours de la lutte pour l'indépendance contre l'occupation étrangère. L'afflux massif de réfugiés algériens au Maroc et en Tunisie pendant la guerre de libération de l'Algérie (1954-1962) a été à l'origine des premières opérations effectuées par le Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en dehors de l'Europe. Après les Indépendances, l'asile a définitivement changé au Maghreb. Ainsi, le régime d'asile traditionnel a été aboli en faveur d'un régime moderne régi par de nouvelles législations nationales à travers lequel les pays du Maghreb ont voulu confirmer leur souveraineté envers les étrangers en général. En conséquence, l'asile devient limité et soumis à certaines restrictions qui, malheureusement, empêchent les réfugiés à s'installer en toute sécurité. Actuellement, les réfugiés ne sont plus les bienvenus dans la région car les barrières ont été posées pour éviter les flux de réfugiés et de dissuader les demandeurs d'asile. Le nombre de la population des réfugiés au Maghreb illustre parfaitement cette situation. En fait, un pays comme la Tunisie, par exemple, accueille seulement 92 réfugiés en Janvier 2010.

La situation des réfugiés et des migrants au Maghreb a été aggravée au cours des dernières années, lorsque les flux migratoires ont augmenté principalement à travers les pays de la région à l'Europe. La lutte contre l'immigration clandestine a, en effet, sacrifié les droits des réfugiés garantis par les principes du droit international engageant les Etats du Maghreb. Dans ce contexte, il est intéressant d'étudier la situation des réfugiés et des migrants dans cette région vis-à-vis aux règles et principes juridiques. Cette étude devrait comporter différentes législations relatives à l'asile adopté par les quatre pays d'Afrique du Nord. À cet égard, l'Afrique du Nord affiche un déficit en systèmes d'asile d'un cadre juridique paradoxal.

I. Un cadre juridique paradoxal

Les paradoxes du cadre juridique concernant les réfugiés et les migrants au Maghreb de l'adhésion de grandes aux instruments internationaux qui contraste avec le déficit des législations nationales.

1. Une large adhésion aux instruments internationaux

1.1. La convention de Genève de 1951 et le Protocole de 1967 de New York

Tous les pays du Maghreb, sauf la Libye, sont liés par la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Ils étaient en dominations française (Algérie, Maroc et Tunisie) lorsque la convention a été adoptée en 1951. Contrairement à la Grande-Bretagne, la France avait étendu la Convention de Genève pour les trois pays Maghrébins qui étaient sous son autorité à cette époque. Ainsi, la Convention a eu un effet juridique en Algérie, au Maroc et en Tunisie depuis son entrée en vigueur le 22 avril 1954, c'est-à-dire avant même l'indépendance.

Après les Indépendances, l'Algérie, le Maroc et la Tunisie ont officiellement exprimé leur intention de continuer à être liés par la Convention de Genève, sans confirmation de la réserve faite par le gouvernement français au sujet de l'article 17. Ainsi, les trois pays sont logiquement liés par la Convention sans aucune réserve, même s'ils essayent parfois de faire prévaloir l'inverse.

En ce qui concerne le Protocole relatif au statut des réfugiés, signée à New York le 31 Janvier 1967 (le Protocole de 1967 de New York), tous les pays du Maghreb, sauf la Libye, sont des Etats signataires et ont, déjà, ratifié ce texte. Par conséquent, le champ d'application de la Convention de 1951 de Genève a été étendu à ces pays alors qu'il était limité, auparavant, aux territoires européens et aux événements qui ont eu lieu jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Cette extension a été faite, cependant, pour les trois pays maghrébins, dans la réalité, avant même l'adoption du Protocole de 1967 de New York, comme mentionné précédemment.

1.2. Les instruments relatifs au droit international humanitaire

Les instruments relatifs au droit international humanitaire ont déjà une force juridique depuis l'occupation française en Algérie, Maroc et Tunisie. Après les Indépendances, ces trois pays ont exprimé leur intention de continuer à être liés par les Conventions de Genève de 1949. La Libye a adhéré à ces conventions le 22 mai 1956.

Par ailleurs, tous les pays du Maghreb ont ratifié les, ou adhéré aux, instruments internationaux les plus importants relatifs aux droits de l'homme, qui garantissent une protection partielle pour les réfugiés. Ainsi, le Pacte international de 1966 relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et

culturels, la Convention de 1984 contre la torture sont, entre autres instruments, engagent les cinq pays du Maghreb.

1.3. Les instruments régionaux

Les pays du Maghreb font partie de trois espaces régionaux : l'Union africaine (UA), exception faite du Maroc qui n'y est pas membre, la Ligue des États arabes (LEA) et l'Organisation de la Conférence islamique (OCS). Toutefois, seule l'UA dispose d'un cadre juridique régional pour traiter des questions d'asile et de migration, tandis que les pays arabes et islamiques n'ont pas réussi à parvenir à mettre en place un instrument commun à cet égard.

Le principal instrument africain sur le statut de réfugié est sans aucun doute, la Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, signé à Addis-Abeba le 10 Septembre 1969. Conscients des limites de la définition du réfugié adoptée par la Convention de Genève de 1951 et son inadéquation au contexte africain, les pays africains ont convenu dans la Convention de 1969 Addis-Abeba sur une définition plus large visant à fournir aux populations africaines un cadre juridique régional approprié à leur lutte pour la libéralisation des forces coloniales européennes.

En 1969, la Convention d'Addis-Abeba a été ratifiée par l'Algérie, l'Égypte, la Libye et la Tunisie. Ces pays ont également ratifié la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée à Nairobi le 22 Juin 1981. Toutefois, aucun des pays Maghrébin a signé la Convention de l'Union africaine pour la protection et l'assistance des personnes déplacées en Afrique, adopté récemment à Kampala le 23 Octobre 2009.

2. Les législations nationales insuffisantes

Une des principales caractéristiques des systèmes d'asile au Maghreb consiste en l'absence de législations nationales en matière d'asile qui demeure éparpillé dans la législation générale.

2.1. L'absence de législation nationale sur l'asile

La législation spéciale sur l'asile a une importance majeure pour le statut de réfugié dans la mesure où elle détermine les aspects procéduraux de l'asile ainsi que les droits des réfugiés et leurs devoirs. Les pays Maghrébins ont choisi de garder un silence préjudiciable à cet égard ; cela reflète un certain manque du respect des normes internationales protégeant les réfugiés. En effet, l'adhésion à la fois aux Conventions de Genève de 1951 et de 1969 à Addis-Abeba exige l'adoption d'une législation nationale afin d'assurer la mise en œuvre des règles résultant de ces instruments et leur efficacité dans le système

juridique national, faute de quoi, l'engagement international pour la protection des réfugiés devient discutable et révèle une sorte d'hypocrisie.

Les chercheurs ont fait valoir, en effet, que les Etats liés par la Convention de Genève de 1951 n'ont pas la liberté de refuser d'adopter une législation nationale en matière d'asile. Une telle législation est nécessaire pour permettre aux réfugiés de bénéficier de la protection prévue par cette Convention. L'absence d'une telle législation doit être considérée, dès lors, comme une dérogation illégale aux principes de cette Convention. La règle impérative de droit international coutumier *pacta sunt servanda* exige, en effet, que les Etats doivent observer avec bonne volonté les règles résultant d'une convention internationale.

Il convient de signaler, toutefois, que certains textes de droit interne avec une importance limitée pour le statut de réfugié existent en Algérie, le Maroc et la Mauritanie. Le premier est le décret n ° 2-57-1256 du Maroc publié le 29 août 1957, pour déterminer la façon de mettre en œuvre la Convention de Genève. Ce décret a été modifié par le décret du 8 Octobre 1970 et le décret n ° 2-84-836 publié le 28 Décembre 1984. L'Algérie a, également, un texte similaire qui est le décret n ° 63-274, publié le 25 Juillet 1963 avec le même objet que le décret marocain.

Néanmoins, l'importance de ces textes reste limitée, dans la mesure où ils sont issus de l'exécutif et ils n'ont pas un caractère législatif. Par conséquent, les réfugiés ne sont pas garantis une protection suffisante parce que les textes réglementaires, en général, ne donnent qu'un faible niveau de sécurité juridique pour les parties concernées. Toutefois, on peut dire que l'existence des textes juridiques mettant en œuvre les règles de droit international des réfugiés dans le système juridique national, même avec une importance limitée, est mieux que leur absence totale de textes juridiques.

2.2. L'asile dans la législation générale

Les normes du système d'asile dans les pays du Maghreb sont réparties sur les différentes catégories de textes juridiques. Les premiers à être mentionnés, à cet égard, sont les Constitutions qui offrent une protection contre l'extradition. En effet, tous les textes constitutionnels maghrébins sont unanimes à interdire l'extradition des réfugiés politiques. Une telle protection est clairement indiquée dans les constitutions algérienne 1998 (art. 69), tunisienne 1959 (art. 17). Contrairement aux autres pays du Maghreb, la Libye n'a pas proclamé une constitution écrite. Cependant, certains textes ont une valeur constitutionnelle existant dans ce pays, parmi eux la Déclaration de la Révolution datant

du 1^{er} septembre 1969 qui a fourni la même protection aux réfugiés politiques (art. 11).

En outre, les normes relatives à l'asile au Maghreb existent dans les lois qui déterminent le statut des étrangers. Certains aspects du régime d'asile sont, ainsi, alignés sur ce statut, et concernent principalement les droits sociaux et économiques. D'autres aspects du régime d'asile ont même été inclus dans les nouvelles législations destinées à lutter contre l'immigration clandestine. Ainsi, une dangereuse confusion a été volontairement faite entre demandeurs d'asile et migrants illégaux. On peut citer à cet égard, notamment, la loi libyenne n° 2 (2004) régissant l'entrée, le séjour et le départ des étrangers, et la loi tunisienne n° 68-7 sur l'état des étrangers telle que modifiée en 2004.

II. Des systèmes d'asile défavorables

L'analyse des différents éléments du cadre juridique d'asile amène à conclure que les pays du Maghreb n'offrent pas les systèmes d'asile favorables. En effet, l'asile a été en quelque sorte politisé et les procédures de détermination du statut de réfugié sont inadéquates. En outre, les réfugiés et les demandeurs d'asile n'ont pas de garanties suffisantes.

1. La politisation de l'asile

La politisation de l'asile est un phénomène qui limite la protection aux seuls réfugiés politiques, tandis que d'autres catégories de réfugiés sont privées de cette même protection. Cette limitation existe dans tous les textes constitutionnels des pays maghrébins qui interdisent l'extradition des réfugiés politiques. Ces dispositions constitutionnelles donnent à penser que les réfugiés ne sont pas égaux en droits. Pourtant, les normes internationales ne permettent pas une telle discrimination et exigent un traitement égal pour tous les réfugiés. En effet, l'asile est essentiellement un acte humanitaire dont les principales caractéristiques sont la neutralité et l'indifférence.

Cette politisation a parfois affecté les procédures de détermination de statut des réfugiés qui distinguent, au Maroc, entre réfugiés politiques et autres catégories. Paradoxalement, l'octroi de l'asile pour la première catégorie est susceptible d'être plus volatile et dépend des raisons politiques.

2. L'insuffisance des procédures de DSR

Les procédures de DSR sont au cœur du système d'asile, en général, et ont une importance vitale pour les demandeurs d'asile car il est un

moyen incontournable pour accéder à la protection nécessaire prévue par les textes juridiques internationaux. En effet, les procédures de DSR sont généralement considérées comme un indicateur clé pour le niveau de l'engagement de l'État afin de protéger les réfugiés. Par conséquent, plus cet engagement est sérieux mieux les procédures de DSR sont adéquates et vice versa.

Les procédures de DSR dans les pays du Maghreb ne traduisent pas une volonté réelle pour offrir aux réfugiés la protection requise selon les normes internationales. Leur déficit révèle que les réfugiés ne sont pas, en quelque sorte, les bienvenus et leur présence en territoires maghrébins ne semble pas être même peu souhaitable. Et pour cause, les procédures de DSR n'ont pas été mises en place alors même qu'elles sont une conséquence évidente de l'adhésion à la Convention de Genève de 1951.

Les pays maghrébins peuvent être divisés en deux groupes en ce qui concerne les procédures de DSR. Le premier groupe comprend les pays où les procédures de DSR sont totalement inexistantes, à savoir la Libye et la Tunisie. Dans ces deux pays, les demandeurs d'asile n'ont pas la possibilité de présenter une demande d'asile aux autorités. Toutefois, le gouvernement tunisien a permis au HCR de mettre en œuvre les procédures de DSR et d'examiner, par conséquent, les demandes d'asile conformément à un accord avec le gouvernement tunisien le 16 Janvier 1992. Le HCR applique ses propres normes, figurant dans ses directives, pour déterminer le statut de réfugié. Les personnes reconnues comme réfugiées par la délégation du HCR obtiennent, par conséquent, un document par les autorités tunisiennes légalisant leur séjour dans le pays. Les demandeurs d'asile qui n'obtiennent pas le statut de réfugié peuvent présenter un recours interne devant la délégation du HCR.

En ce qui concerne la Libye, la situation est pire étant donné que le HCR n'est pas officiellement autorisé à effectuer les procédures de DSR. Toutefois, le HCR est présent dans le pays depuis 1999, où il enregistre les réfugiés et les demandeurs d'asile et leur fournit une aide matérielle, malgré l'absence d'un protocole d'accord avec le gouvernement libyen. Toutefois, la situation du HCR n'est pas tout à fait confortable en Libye car elle dépend de la situation politique du gouvernement libyen. La dernière période a montré, en effet, cette situation instable lorsque le gouvernement libyen a ordonné les fonctionnaires du HCR, le 8 Juin 2010 de mettre fin à leurs activités et de fermer tous ses bureaux à Tripoli.

Le deuxième groupe est composé de pays qui ont leurs propres procédures de DSR. En effet, l'Algérie, le Maroc et la Mauritanie ont mis

en place des comités nationaux chargés de l'examen des demandes d'asile. Ces comités appartiennent aux ministères des Affaires étrangères et ils sont composés de représentants des ministères de l'Intérieur et de la Justice. Le HCR y est représenté ainsi.

Les décisions prises par ces comités *ad hoc* sont définitives et ne peuvent être révisées. Ainsi, les réfugiés sont privés du droit à un procès équitable tel que requis par les instruments internationaux qui engagent les pays maghrébins. Même si l'appel est possible en théorie, les réfugiés ne bénéficient pas de l'aide juridique suffisante pour présenter leur appel.

3. L'absence des garanties aux réfugiés

Les garanties les plus importantes dont les réfugiés ont besoin sont certainement la protection contre l'expulsion et l'extradition. Dans le système international, le principe de non refoulement est considéré comme faisant partie des normes internationales coutumières et à la valeur d'une règle de *jus cogens*. Chaque Etat a donc le devoir impératif de respecter le principe de non refoulement, nonobstant le fait qu'il est lié par la Convention de Genève de 1951 ou non. Par conséquent, les pays Maghrébins, en tant que membres de la communauté internationale, doivent assurer le respect de cette règle fondamentale du droit international des réfugiés.

Par ailleurs, le non refoulement a une grande portée en droit international des réfugiés, car il couvre des situations telles que la non admission, l'expulsion et l'extradition. Ainsi, les États ne devraient, en aucun cas, envoyer un demandeur d'asile ou un réfugié au pays ou aux territoires où il craint d'être persécuté.

La question qui mérite d'être posée est : dans quelle mesure les pays maghrébins ont été respectueux de cette règle fondamentale ?

En fait, la réponse peut être résumée comme suit : ainsi valent les systèmes d'asile, ainsi valent les garanties des réfugiés. Les pays maghrébins n'ont pas prouvé, en réalité, aucun scrupule envers le principe de non refoulement et d'autres normes fondamentales visant à protéger les réfugiés et les demandeurs d'asile principalement contre des mesures arbitraires et préjudiciables tels que la non admission, l'expulsion et l'extradition.

Les réfugiés et les demandeurs d'asile provenant de l'Afrique subsaharienne sont devenus, au cours de ces dernières années, les principales victimes des mesures illégales et injustes prises par les autorités des Etats maghrébins. La coopération avec les pays européens pour lutter contre l'immigration clandestine a aggravé la situation dans la mesure où les Etats maghrébins ont reçu le feu vert pour recourir à tous

les moyens à cet égard. Les demandeurs d'asile ont indiqué qu'ils avaient été renvoyés de force dans leur pays où ils risquaient la torture et autres mauvais traitements.

En guise de conclusion

Les systèmes d'asile maghrébins sont loin de répondre aux exigences d'une protection adéquate pour les réfugiés et demandeurs d'asile. Ainsi, les pays de la région doivent faire un grand effort afin de suivre la tendance internationale dans le domaine de protection juridique des réfugiés. La mise en œuvre de la Convention de Genève de 1951 dans les systèmes juridiques nationaux est certainement une mesure clé pour atteindre cet objectif ; autrement, l'asile restera un droit inaccessible pour les réfugiés dans les pays maghrébins. Pourtant, les valeurs d'hospitalités qui sont profondément enracinées dans la région exigent une attitude courageuse afin de se réconcilier avec la tradition séculaire.

Références

Amnesty international, *'Libya of tomorrow' what hope for human rights? Rights?*, London, June 2010.

Coluccello, Salvatore and Massey, Simon, "Out of Africa: The human trade between Libya and Lampedusa", in *Trends in Organized Crime*, Vol. 10, N° n° 4, December 2007, p. 77-90.

Derek Latham, John (1957), « Towards study of Andalusian Immigration and its place in Tunisian History », in *Les Cahiers de Tunisie*, n° 19, p. 203-252.

Durieux, Jean-François and Adam, Jane Mc (2004), "Non-refoulement through time: The case for a derogation clause to the refugee convention in mass influx emergencies", *International Journal of Refugee Law*, Vol. 16, N° 1, p. 4-24.

Human Rights Watch, *Sinai perils: Risks to migrants, refugees and asylum seekers in Egypt and Israel*, New York, November 2008.

Lukashuk, I.I., "The Principle Pacta Sunt Servanda and the nature of obligation under international law", in *The American Journal of International Law*, Vol. 83, N° 3 (Jul., 1989), p. 513-518.

Amnesty international, *'Libya of tomorrow' What hope for human rights?* London, June 2010, p. 96-97.

Boubakri, Amor, "Protection of Refugees and Asylum Seekers in Migration Flows", *International Studies (Tunis)*, N° 94, March 2005, p. 81-89, in Arabic.

Boubakri, Amor, « L'adhésion de la Tunisie aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés », *Etudes Internationales (Tunis)*, n° 105, December 2007, p. 93-118.

Decret, François and Fantar, Mhamed (1981), *L'Afrique du nord dans l'antiquité*, Paris, éd. Payot.

Elmadmad, Khadija (2002), *Asile et réfugiés dans les pays afro-arabes*, Rabat, éd. Eliff.

Flory, Maurice (1966), « La succession aux Traités lors de la décolonisation de l'Afrique du Nord », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, p.11-24.

Hamman, A.-G (1979), *La vie quotidienne en Afrique du Nord au temps de Saint Augustin*, Paris, éd. Hachette.

Opoku Awuku, Emmanuel (1995), "Refugee Movements in Africa and the OAU Convention on Refugees", in *Journal of African Law*, Vol. 39, N° 1, p. 79-86.

Pieri, Henri (1968), « L'accueil par les Tunisiens aux Morisques expulsés d'Espagne : un témoignage morisque », in *Bulletin de l'Institut des Belles Lettres Arabes*, N° 121, p. 63-70.

Tagum Fombeno, Henri Joël, « Réflexions sur la question des réfugiés en Afrique », in *Revue Trimestrielle des Droits de l'Homme*, N° 57, janv.2004, p. 245-274.

Yazidi, Bechir, « Immigration politique et solidarité : le cas des réfugiés politiques espagnols en Tunisie », in *Cahiers de la Méditerranée*, N° 63, December 2001, p. 91-99.