

LE CADRE JURIDIQUE NATIONAL DE LA MIGRATION ET DE L'ASILE EN TUNISIE

ARTICLE

Neila Dorra Jaibi*

La réflexion sur le cadre juridique national de la migration et de l'asile en Tunisie implique nécessairement une réflexion sur la coopération entre l'UE et la Tunisie dans ce domaine, une coopération qui s'inscrit dans le cadre du développement de la dimension externe de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ)¹. En effet, les défis à l'intégration dans les domaines relevant de l'ELSJ expliquent, en partie, les défis à la coopération dans un domaine régalien par excellence, car il touche au noyau dur de la souveraineté, à savoir l'accès au territoire.

L'intégration des domaines relevant de l'ELSJ constitue un défi à la souveraineté. D'où la résistance des États membres à l'intégration. Deux mouvements accompagnent la création de l'ELSJ.

D'un côté, *le Droit devient ainsi un instrument de sécurisation au sens d'un instrument de protection des compétences étatiques* : il appartient au Droit de définir une procédure permettant aux États d'avoir le dernier mot dans le processus décisionnel et de véhiculer des instruments normatifs de nature à permettre la préservation de leur souveraineté². De l'autre côté, *les États membres ont adhéré à un ensemble de valeurs qui constituent les éléments de l'identité européenne* : le respect des droits humains est une valeur fondatrice de l'UE.

La projection de ces mêmes valeurs dans le partenariat euro-méditerranéen constitue un axe fondamental de l'action extérieure de l'UE. En effet, le développement d'une zone de paix, de stabilité et de sécurité dans la région méditerranéenne nécessite l'adhésion des deux parties à une communauté de valeurs partagées. Dans l'accord d'association UE-Tunisie, la migration légale et irrégulière relève des questions qui étaient placées dans le volet social de la coopération et faisant l'objet d'un dialogue « régulier »³.

¹ Pour une étude exhaustive de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice, voir GARCIA-JOURDAN (S.), *L'émergence d'un espace européen de liberté, de sécurité et de justice*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

² JAIBI (N.-D.), « La politique européenne de l'immigration est-elle sécurisante ? » dans *Le droit international est-il sécurisant ?*, dir. DOMBE-BILLE (S.), BEN MAHFOUDH (H.) et NERI (K.), Naples, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 203-225.

³ Accord euro-méditerranéen établissant une association entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part. L'accord a été signé le 17/07/1995 et est entré en vigueur le 01/03/1998. JO L 97 du 30.3.1998, p. 2.

* Professeure et directrice de la Clinique juridique Migration et Asile de la Faculté des Sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis – Université de Carthage, Tunis

Avec le passage à un Accord de libre-échange complet et approfondi⁴, la question migratoire a fini par intégrer le volet politique du partenariat euro-méditerranéen se rapportant à la définition d'un espace commun de paix et de stabilité. Elle est donc devenue l'un des enjeux de relance du partenariat euro-méditerranéen.

Le plan d'action Tunisie- Union européenne 2013-2017 traduit cette mutation. Son premier axe réservé à la coopération politique contient un titre VI intitulé « Coopération dans les domaines de la migration, de la mobilité et de la sécurité »⁵.

Le mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global signé entre la Tunisie et l'Union européenne le 16 juillet 2023 marque une étape décisive dans l'encadrement normatif des relations entre la Tunisie et l'Union européenne⁶.

Le glissement – sur le plan de la nature des instruments requis – d'un instrument contraignant à un instrument flexible relevant de la *soft law* traduit la résistance à la coopération dans les domaines régaliens. D'où l'intérêt que présente l'adhésion des deux parties à une communauté de valeurs, fondée sur le respect des droits humains.

Se pose ainsi la question de savoir si la protection des droits humains est prise en compte dans les instruments normatifs de l'action extérieure de l'UE dans le domaine migratoire. L'analyse de la nature et du contenu de ces instruments apporte un éclairage à cette question.

1. Le Partenariat pour la mobilité (PPM) : instrument flexible

Il s'agit d'un instrument de l'approche globale de la migration, laquelle fonde l'action extérieure de l'UE depuis 2007, et a vocation à se substituer à l'approche sécuritaire. Cet instrument n'est pas juridiquement contraignant. Son respect dépend de la bonne volonté politique des États parties.

2. Le contenu de l'instrument : une flexibilité au service d'une stratégie de conditionnalité

Des pays tiers on attend des engagements liés au volet sécuritaire de l'approche globale : une coopération principalement en matière de lutte contre l'immigration irrégulière. Ces pays sont obligés de réadmettre leurs propres ressortissants, ainsi que les ressortissants qui ont transité par leurs territoires et qui sont arrivés sur le territoire de l'UE. La réadmission se fait dans le cadre des accords de réadmission conclus avec l'UE et au profit de tous les États membres, y compris ceux qui ne participent pas directement au Partenariat pour la mobilité.

⁴ Cet accord intervenu le 19 novembre 2012 fixe les axes prioritaires pour renforcer les relations bilatérales entre les deux parties dans les années à venir. Pour une analyse critique de l'ALECA, voir LEJMI (M.), *L'accord de libre-échange complet et approfondi (ALECA) et la sécurisation de l'espace euro-méditerranéen : le cas de la Tunisie*, mémoire en vue de l'obtention 2020. Disponible sur <https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03441003> consulté le 24/09/2024.

⁵ Plan d'action 2013-2017 Relations Tunisie-Union européenne : un partenariat privilégié. Disponible sur https://www.eeas.europa.eu/delegations/tunisia/plan-daction-ue-tunisie-2013-2017_fr, consulté le 24/09/2024.

⁶ Disponible sur https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887 consulté le 24/09/2024. Ce mémorandum donne suite à la Déclaration conjointe de haut niveau entre la Tunisie et l'UE publiée le 11 juin 2023, intervenue à la suite de la crise migratoire à laquelle la Tunisie a été confrontée.

Ces pays doivent fournir des efforts dans le domaine de la sécurisation des documents de voyage et une amélioration des contrôles aux frontières.

Du côté de l'Union et des États membres, les engagements sont plus souples : promouvoir la migration légale sur une base volontaire, en tenant compte des besoins en matière de main-d'œuvre. Or, cet aspect de la mobilité relève de la compétence nationale des États membres et engage seulement les EM qui ont conclu le partenariat.

Ces mêmes États s'engagent à assister les pays tiers dans le développement de leur capacité de gestion des flux migratoires légaux, et ce, à travers des campagnes d'information sur les conditions d'immigration vers les États membres ou des mesures de réintégration des migrants de retour.

Le 3 mars 2014, le partenariat entre la Tunisie et l'UE est formellement établi⁷. Ce partenariat prévoit que la négociation d'un accord de réadmission UE-Tunisie sera initiée et conclue en parallèle avec la négociation de l'accord de facilitation des visas.

Les accords de réadmission de l'UE (ARUE) définissent des procédures administratives et opérationnelles détaillées en matière de réadmission. Ils contiennent une clause de non-incidence ayant un contenu standard : « aucun élément du présent accord n'empêche le retour d'une personne en vertu d'autres dispositions formelles ou informelles ».

Les accords de facilitation des visas (FAV) prévoient l'application des flexibilités offertes par la législation de l'UE sur les visas de court séjour (la possibilité d'émettre des visas à entrées multiples et de plus longue durée, et de concéder des exemptions des frais de dossiers pour certaines catégories de personnes).

Il en résulte que les considérations liées à l'efficacité de la coopération priment sur celles liées au respect des droits humains. La possibilité d'exécuter les retours sur la base d'arrangements informels suscite des interrogations sur la protection des droits des personnes migrantes. La Tunisie a conclu des accords bilatéraux de réadmission avec certains États membres de l'UE, mais elle n'a pas signé un accord de réadmission avec l'Union européenne (ARUE).

3. Le mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global signé entre la Tunisie et l'Union européenne le 16 juillet 2023 : instrument flexible

Comparé à l'ALECA, le mémorandum d'entente sur un partenariat stratégique et global entre la Tunisie et l'Union européenne marque une régression sur le plan du volet normatif de la coopération entre les deux parties.

⁷ En octobre 2011, l'Union européenne et la Tunisie ont initié un Dialogue sur la migration, la mobilité et la sécurité. Les négociations sur la Déclaration politique du partenariat de mobilité ont été finalisées le 13 novembre 2013. Notons que le Plan d'action UE-Tunisie, Relations Tunisie-Union européenne : un partenariat privilégié « plan d'action 2013-2017 » a inscrit la conclusion d'un partenariat pour la mobilité parmi les domaines prioritaires de la coopération.

Le titre VI (Coopération dans les domaines de la migration, de la mobilité et de la sécurité) du plan d'action 2013-2017 *sur les relations Tunisie-Union européenne : un partenariat privilégié*, prévoit le développement et la mise en œuvre par la Tunisie d'une législation sur l'asile s'inspirant des principes et des standards internationaux, ainsi que d'une administration chargée de l'identification, de la protection et de l'assistance et l'accueil aux demandeurs d'asile et aux réfugiés. Par ailleurs, le titre V (Coopération en matière de justice et de sécurité) prévoit l'adoption d'un cadre législatif en matière de lutte contre la traite des personnes⁸.

Ce volet normatif est discrètement présent dans le mémorandum d'entente. Il est même indirectement abordé à travers la référence faite au respect des droits de l'homme, laquelle suppose la compatibilité du cadre juridique national de la migration avec les conventions internationales ratifiées par la Tunisie.

Le volet opérationnel de la coopération est omniprésent dans le mémorandum d'entente. Ce dernier stipule : « la coopération sera menée dans le cadre du partenariat opérationnel renforcé contre le trafic des migrants et la traite des êtres humains, annoncé le mois d'avril 2023 ». Ceci impose une série d'actions à visée opérationnelle dans le prolongement de celles prévues par le PPM.

4. La question de la compatibilité du cadre juridique national aux instruments conventionnels internationaux

D'un pays d'émigration, la Tunisie est passé à un pays à la fois de transit et d'accueil⁹. Or, la Tunisie n'est pas préparée à ce changement. Le cadre juridique national en vigueur demeure composé d'un ensemble de textes dont certains ne répondent plus aux nouvelles exigences imposées à la Tunisie. Certes, la Tunisie a ratifié les conventions internationales pertinentes en matière de protection des droits de l'Homme. Mais la question de la transposition à l'échelle nationale des instruments conventionnels demeure d'actualité persistante. Parmi ces conventions, on note la Convention de Genève relative au statut de réfugié de 1951 le 24 octobre 1957 et son protocole additionnel de 1967.

Un projet de loi organique sur l'asile a été déposé depuis 2016, mais il n'a pas été adopté. Il prévoit la création de l'instance nationale de protection des réfugiés (l'INPR) et lui a confié la mission de détermination de la qualité de réfugié. Par ailleurs, l'accès des étrangers au travail est soumis à une réglementation complexe. La loi du 3 février 2004 « modifiant et complétant la loi n° 75-40 du 14 mai 1975 relative aux passeports et aux documents de voyage »¹⁰ institue une législation pénale spécifique à l'aide aux migrations irrégulières. L'article 38 de cette loi incrimine toute forme d'aide qui pourrait être apportée au migrant, quel que soit le but recherché

⁸ La Tunisie a adopté la loi relative à la prévention et à la lutte contre la traite des personnes. Loi organique n° 2016-61 du 3 août 2016.

⁹ Boubakri (H.), « Les migrations en Tunisie après la révolution », *Confluences Méditerranée*, 2013/4, n° 87, pp. 31-46. Boubakri (H.), « Migration et asile en Tunisie depuis 2011 : vers de nouvelles figures migratoires ? », *Revue européenne des migrations internationales*, 2015/3, vol. 31, pp. 17-39.

Boubakri (H.), et Mazzella (S.) « La Tunisie entre transit et immigration : politiques migratoires et conditions d'accueil des migrants africains à Tunis », *Autrepart*, 2005/4, n° 36, pp. 149-165.

¹⁰ Loi organique n° 2004-6 du 3 février 2004, modifiant et complétant la loi n° 75-40 du 14 mai 1975, relative aux passeports et aux documents de voyage (JORT, n° 11 du 6 février 2004, p. 252).

par l'auteur de l'infraction. L'article 45 instaure un devoir de signalement s'imposant à toute personne, y compris à celle tenue par le secret professionnel, des informations, des renseignements ou des actes dont elle a eu connaissance, concernant les infractions visées par la loi.

5. Évaluation de la coopération entre la Tunisie et l'UE

C'est essentiellement sur le plan opérationnel que les avancées ont été réalisées :

Certains partenariats ont été établis entre les municipalités et certaines associations communautaires (la municipalité de Sfax et une association communautaire active – Afrique Intelligence). Ces partenariats ont permis un accès effectif des migrants à la vaccination, notamment durant la crise du Covid.

Parmi les initiatives pilotes, on note les espaces d'accueil municipal au profit des personnes migrantes. Il s'agit de guichets d'orientation et d'accueil destinés aux personnes migrantes. Ces espaces ont été créés grâce à un partenariat entre le HCR, l'Institut arabe des droits de l'Homme et l'OIM et certaines municipalités (Sfax et Raoued). Ces actions permettent aux populations migrantes de se rendre aux locaux de ces municipalités sans craindre une discrimination quelconque sur la base de leur statut migratoire. [Bureau Shamel¹¹ en vue de l'intégration des réfugiés, des demandeurs d'asile, des migrants et des migrants tunisiens de retour (2021)].

Les délégués de protection de l'enfance ont joué un rôle important dans la scolarisation de certains enfants migrants. *Une action de concertation et de suivi a été engagée et a permis, au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant, de dépasser les obstacles prévus par les textes.*

La lutte contre les opérations de franchissement illégal des frontières constitue l'axe fondamental de la coopération entre la Tunisie et l'UE. Il suffit d'examiner le nombre de ces opérations de franchissement illégal des frontières maritimes déjouées par la garde nationale tunisienne.

Conclusion

La coopération entre l'UE et la Tunisie dans le domaine de la migration et de l'asile doit nécessairement tenir compte des difficultés et défis imposés à la coopération dans un domaine régalien par excellence. La volonté politique est un élément déterminant dans le développement de la coopération. Le recours à la *soft law* s'inscrit dans cette approche visant à repenser l'efficacité de la norme. Mais le développement des instruments de *soft law* ne doit pas se faire au détriment du respect des droits fondamentaux de la personne humaine.

¹¹ Inauguration du Bureau « Shamel » pour l'inclusion des réfugiés, des demandeurs d'asile, des migrants et des migrants tunisiens de retour dans l'espace citoyen Al Ghazella. (Nations unies, Tunisie) 2 décembre 2021. Disponible sur : <file:///C:/Users/User/Downloads/Communiqué%20de%20presse%20-%20Inauguration%20Bureau%20Shamel.pdf>, consulté le 11/06/2025.

La coopération entre l'UE et la Tunisie dans le domaine de la migration et de l'asile devrait reposer sur deux dispositifs.

Un dispositif normatif, lequel interpelle l'État en tant qu'acteur déterminant de la coopération.

Un dispositif opérationnel : celui-ci, tout en intégrant l'État, associe d'autres acteurs dont le rôle n'est pas moindre à celui de l'État ; il s'agit des organisations internationales et des structures de la société civile. *L'efficacité de l'action de la société civile repose dans une large mesure sur la collaboration des institutions publiques.*

Du côté européen, la prévalence des considérations d'ordre sécuritaire sur celles liées à la protection des droits humains constitue un obstacle au développement d'une coopération respectueuse des droits fondamentaux de la personne humaine. Il suffit de penser à l'externalisation de la politique migratoire de l'UE et au transfert de responsabilité qu'elle implique à travers la notion de pays tiers sûr.