

UE-Maroc : l'obsession de la réadmission

L'Europe veut que le Maroc, jouant le rôle de gendarme, cesse d'être un pays d'émigration et de transit vers le Nord, pour devenir un pays de réadmission.

Abdelkrim Belguendouz

A l'heure actuelle, des accords en matière de réadmission existent entre le Maroc et les pays suivants : l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie. A cela, il faut ajouter le protocole de réadmission signé avec la France et les protocoles d'identification avec la Belgique et les Pays Bas.

Or malgré l'existence de ces instruments bilatéraux, l'Union européenne (UE) a décidé à la fin du siècle dernier de communautariser ces accords, montrant ainsi que la réadmission hante l'esprit des européens et constitue pour eux une préoccupation obsessionnelle et une idée fixe. Dans cette perspective, dès la fin 2000 et tenant compte, au niveau européen, des travaux du Groupe de Haut Niveau Asile-Migration, un projet d'accord euro-marocain en matière de réadmission a été remis officiellement par la Commission européenne aux autorités marocaines.

Précisons ici qu'en plus du Maroc, le Conseil a accordé à la Commission des mandats pour négocier des accords avec 10 autres pays ou entités tiers : Sri Lanka, Russie, Pakistan, Hong Kong, Macao, Ukraine, Albanie, Algérie, Chine et Turquie. Jusqu'à maintenant, la Commission n'est effectivement parvenue à un accord qu'avec quatre partenaires : Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanie et seuls les accords conclus avec les deux premiers sont entrés en application (le 1er mars et le 12 juin 2003 respectivement).

Il est important de partir de la version originale du projet d'accord euro-marocain pour bien mettre en relief l'esprit de la Commission, la définition du champ d'application de l'accord et de ses modalités d'exécution. Les négociations entre les deux parties n'étant pas terminées à la fin mars 2006, la formulation finale n'est par conséquent pas encore connue à cette date.

Dans sa mouture initiale, le projet s'est fixé comme but « d'établir des procédures rapides et efficaces d'identification et de renvoi des personnes qui ne remplissent pas, ou ne remplissent plus, les conditions d'entrée, de présence ou de séjour sur les territoires du Maroc ou l'un des Etats membres de l'UE et faciliter le transit de ces personnes dans un esprit de coopération ».

Que prévoit le projet d'accord pour la partie marocaine ? Quels sont ses obligations et ses devoirs ?

Engagements attendus du Maroc

Ce qui est recherché, c'est la célérité et l'efficacité de la réadmission des nationaux marocains qui ne doit souffrir aucune entrave de procédure, aussi bien pour ceux entrés illégalement, que pour ceux qui ne répondent plus aux critères fixés par la législation en cours concernant le séjour dans les pays européens d'immigration. L'alinéa 1 de l'article 2 énonce que « le Maroc réadmet, à la demande d'un Etat membre et sans formalité, toute personne qui, se trouvant sur le territoire de l'Etat membre requérant, ne remplit pas, ou ne remplit plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour en vigueur, lorsqu'il est établi ou valablement présumé, sur la base du commencement de preuve fournie, la nationalité du Maroc ».

Par conséquent, une présomption ou début de preuve suffit pour exécuter la réadmission. Le Maroc doit dès lors établir « sans tarder les documents nécessaires à la reconduction des personnes à réadmettre », pour une période valable au moins de six mois, délai largement suffisant pour le retour des concernés. Si pour une raison quelconque (maladie ou autre), la personne n'est pas réadmise durant la période de validité du document de voyage, un autre document recouvrant la même période de validité, doit être remis dans les deux semaines. En cas de défaillance quelconque et quelle que soit la raison qui puisse être évoquée, le Maroc se doit d'accepter un formulaire établi de manière uniforme à l'échelle de l'UE.

Voilà pourquoi, selon la Commission, les officiers de liaison qui sont chargés de l'immigration, qui sont en poste dans les pays d'origine ou de transit, pourraient aussi être employés à des tâches liées au retour.

Cependant, le projet d'accord de réadmission que l'UE s'est fixé de faire entériner par le Maroc, ne concerne pas uniquement les nationaux marocains. Pour Bruxelles, il ne peut même pas y avoir deux accords séparés. Le même instrument doit viser également la réadmission de

Abdelkrim Belguendouz, Université Mohammed V - Agdal (Rabat), chercheur spécialisé en migrations.

ressortissants de pays tiers ou même d'apatrides « qui ne remplissent pas ou ne remplissent plus les conditions d'entrée, de présence ou de séjour en vigueur sur l'Etat membre requérant, lorsqu'il est établi ou valablement présumé, sur la base du commencement de preuve fournie que ces personnes : sont en possession d'un visa ou d'un permis de séjour en cours de validité par le Maroc, ou sont entrés sur le territoire des Etats membres de manière illégale en provenance du territoire du Maroc ».

Dans ce cas, la même procédure de délivrance des documents de voyage que pour les ressortissants marocains doit être suivie par le Maroc, sinon l'UE lui imposera un document type de voyage aux fins d'expulsion.

Précisons ici, que selon l'article 13 du projet d'accord décrivant la procédure de transit, celui-ci peut ne pas se limiter au Maroc, mais aller jusqu'à la frontière de l'Etat de destination finale. Ceci sous entend que l'UE (ou bien le Maroc avec « l'aide » de l'UE) va dans le cadre d'un « réseau » ; établir des accords de « libre-échange » particuliers, à l'intérieur de la zone migratoire potentielle, pour pouvoir organiser le transit.

La réflexion des auteurs du « Plan d'Action UE - Maroc » adoptée fin 2004 par le Conseil européen en matière de politique européenne de voisinage, semble aller dans ce sens puisque, dans le cadre de la prévention et la lutte contre la migration illégale vers et à travers le Maroc, une des mesures prises consiste dans « l'action de l'UE en amont auprès des pays d'origine et de transit et mise en œuvre effective des accords ACP, en particulier en matière de réadmission ».

Les opérations de réadmission effectuées par le Maroc en direction du Nigéria (fin 2003-début 2004) et surtout en octobre 2005 concernant près de 3 400 personnes, essentiellement vers Dakar, Niamey, Bamako, Lagos et Yaoundé, à la suite des événements tragiques de Melilla et de Ceuta, durant lesquels une douzaine d'immigrés subsahariens clandestins ont été tués par les forces de l'ordre marocaines et espagnoles, confirment cette interprétation.

Evolution de la position du Maroc

Dès la session du Conseil d'Association Maroc-UE tenu le 9 octobre 2001 à Bruxelles, une inflexion dans la démarche marocaine a été ressentie. Est-ce l'impact de la pression exercée par l'ex-président du gouvernement espagnol, José María Aznar, sur le Maroc qui n'a pas reconduit l'accord de pêche avec l'UE, amenant Madrid à instrumentaliser la question de la migration clandestine, ou bien ceci est-il dû également à des effets précoces du 11 septembre 2001 ? Toujours est-il qu'après que le Maroc ait fait part officiellement aux représentants de l'UE à Rabat d'une demande de soutien communautaire pour la lutte contre l'immigration clandestine au Maroc, (radars de pointe, vedettes rapides, jeeps, etcétera), un document technique conséquent fut soumis le jour de la réunion aux instances concernées.

Par ailleurs, dans un document – Déclaration au Conseil d'association –, « le Maroc marque sa disponibilité à entamer avec l'UE un dialogue constructif en matière de réadmission sur la base des intérêts mutuels et dans le respect des dimensions juridiques et humaines de cette question ». Et bien que ce soit l'UE elle-même qui reconnaît que « les accords de réadmission sont dans le seul intérêt de la Communauté », ceci n'a pas empêché le gouvernement marocain de donner son accord de principe d'accueillir les clandestins d'Europe et d'ouvrir à ce sujet dès le 8 avril 2003, le premier round officiel et formel de négociation après les trois rounds informels qui ont été étalés sur près de deux ans, « permettant au Maroc et à l'UE de dégager un consensus sur les grands principes devant présider à l'action commune des deux parties dans ce domaine ». Le 23 septembre 2003 à Bruxelles, au cours d'une seconde réunion formelle, le Maroc a même donné sa vision et formulé certaines remarques par rapport au projet européen. Depuis cette date, les négociations officielles se sont poursuivies durant six autres au cours de 2004 et 2005 à Rabat et à Bruxelles.

Entre temps, dans une interview accordée au printemps 2004, Fathallah Sejelmassi, alors ambassadeur du Maroc auprès de la Commission et du Conseil de l'UE avant d'être accrédité à Paris, confirmait « la volonté et l'affirmation des deux parties (dont celle du Maroc) de conclure un accord de réadmission », « de pouvoir aboutir le plus rapidement possible à un accord ».

La brèche a ainsi été ouverte, activée par les événements terroristes du 11-S, ceux du 11 mars 2004 à Madrid et l'accélération du rythme d'acceptation et/ou d'exécution de mesures qui faisaient l'objet de poches de résistance. Cependant, la signature d'un accord de réadmission serait lourde de conséquences, non seulement pour la communauté marocaine en Europe elle-même qui pourrait pâtir plus de cette épée de Damoclès, mais elle serait négative aussi pour les relations marocaines avec les pays africains concernés, le Maroc risquant de perdre sa profondeur géostratégique africaine.

Maroc, gendarme d'Europe

Précisons par ailleurs que le projet d'accord de réadmission UE-Maroc qui s'inscrit dans le cadre des logiques d'internement et d'enfermement des étrangers dans des camps en Europe, souffre à notre sens de nombreuses lacunes en matière de droits humains.

Ce qui pose problème, c'est d'abord la question du flagrant délit et la charge de la preuve. Concernant cet aspect, le texte se contente d'avancer qu'une déclaration de l'Etat requérant selon laquelle la personne a été trouvée sans les documents de voyage, l'autorisation de visa ou le permis de séjour, doit fournir le commencement de preuve de l'entrée ou du séjour irrégulier. Et le texte précise qu'une preuve sera mutuellement reconnue par les Etats contractants, sans qu'aucune enquête supplémentaire ne soit exigée. Or sur ce point, la char-

Répercussions du Sommet Barcelone 2005 pour les migrations

Bien qu'au Sommet euroméditerranéen de Barcelone, l'approbation du code de conduite antiterroriste ait retenu toute l'attention, il est important d'effectuer une lecture détaillée du programme de travail pour les cinq prochaines années, qui a également été approuvé.

Une première constatation est que les objectifs du programme montrent une continuité par rapport à la Conférence euroméditerranéenne des ministres des Affaires étrangères, tenue à Dublin en mai 2004, où l'on mentionne, outre les aspects en matière de sécurité, le besoin d'une approche globale (*global approach*) reposant sur une philosophie selon laquelle les migrations, si elles sont bien gérées, peuvent être un facteur positif pour l'ensemble de la région. Il est également fait mention au besoin de réduire l'immigration illégale et le trafic des personnes, avec une référence toute particulière aux traversées maritimes et aux pertes qu'elles impliquent. Mais à part ces éléments de continuité, il existe trois aspects dont le développement à moyen terme mérite une attention toute particulière. D'une part, le soutien de rencontres multilatérales spécifiques sur les migrations.

Une première au niveau ministériel au sein du partenariat, et une autre relative au soutien de la tenue d'une conférence euro-africaine sur la gestion des migrations. Il ne faut pas oublier que la proposition de cette conférence est une initiative hispano-marocaine, élaborée en octobre à l'issue de la rencontre des ministres des Affaires étrangères. La proposition ébauchée à Rabat vise à la participation des pays d'origine, de transit et de destination, dans l'objectif « d'aborder tous les aspects de la migration et d'établir des mécanismes concertés de gestion des flux migratoires sur la base d'un partenariat prenant en considération le lien entre migration et développement ». Cette proposition émane des incidents survenus aux frontières de Ceuta et Melilla, qui expriment de manière dramatique la réalité des migrations subsahariennes vers l'Europe à travers le Maroc. Les deux rencontres multilatérales doivent s'inscrire dans une dynamique qui se renforce à l'échelon international sur la gestion des migrations et incluant les politiques d'immigration, les accords bilatéraux et multilatéraux sur les contrôles frontaliers, les accords commerciaux sectoriels permettant la circulation des personnes, les mesures de sécurité et d'information, ainsi que les accords sur les droits des immigrés.

Il ne faut pas non plus oublier qu'un sommet euro-africain devra mettre à l'ordre du jour de l'agenda migratoire les facteurs qui sont toujours déterminants dans l'élan des migrations : développement économique inégal, tendances démographiques, conflits armés, dégradation de l'environnement et violation des droits humains.

Le second point qui apparaît dans le plan de travail est la mention spéciale faite au besoin de canaliser efficacement les envois d'argent par les immigrés. On considère la

gestion de ces flux financiers l'un des facteurs essentiels pour réexaminer la relation entre la migration et le développement, puisque les virements de capitaux réalisés par les immigrés, qui avaient traditionnellement été considérés peu importants et principalement destinés à l'autoconsommation, peuvent avoir un grand impact sur la réduction de la pauvreté. En ce sens, ce point représente un fort potentiel, puisque la promotion des canaux formels d'envoi d'argent et leur investissement productif peut aider à mettre cet argent au service du développement.

En troisième lieu, nous trouvons des objectifs de travail surtout liés au concept de gestion ordonnée des migrations. Il s'agit d'approfondir dans la coopération en matière de justice et de sécurité, à travers des programmes de formation à l'attention des juristes et des policiers. Le plus important dans ce cas est que pour sa mise en oeuvre, le plan de travail s'en remet aux plans d'action de la politique européenne de voisinage (PEV). Il est nécessaire de rappeler deux interprétations possibles sur la manière dont la PEV peut influencer le partenariat. La première établit la

réduction de l'importance du partenariat en imposant une logique de bilatéralisme différencié, au-delà de l'approche régionale et multilatérale du partenariat. La seconde estime cependant que la PEV peut corriger certains déficits du Processus de Barcelone dans la mesure où elle définit des objectifs concrets dans les plans d'action de chaque pays, tout en introduisant un principe de conditionnalité positive qui peut entraîner des avantages tangibles pour le pays d'origine ou de transit des migrations.

En guise de conclusion, le Plan de Travail aborde les trois perspectives associées aux flux migratoires : travailler sur les facteurs qui déterminent les flux

migratoires (sommet euroafricain), mettre en valeur les aspects qui renforcent le lien entre les migrations et le développement (canalisation efficace des envois d'argent), et agir en matière de contrôle et de sécurité (coopération en matière de justice et de police). Il apparaît en outre que la priorité actuellement donnée aux aspects de la sécurité (priorité pour les pays de l'UE) sera maintenue comme un aspect prédominant au-delà des deux autres facteurs, beaucoup plus prioritaires pour les pays du Sud.

Il faut espérer que en plus de se tenir, la conférence euro-africaine apportera de nouvelles opportunités pour agir sur les causes des migrations, qu'elle comptera sur la voix et la participation de tous les pays impliqués et qu'elle prendra donc en considération des aspects tels que les dynamiques transnationales et la circularité des flux migratoires, afin de combattre les fractures entre le Nord et le Sud qui ont une incidence sur les pays émetteurs, récepteurs et de transit des migrations.

ge de l'administration de la preuve est visiblement insuffisante. La lacune est d'autant plus importante que la place du juge est totalement absente, le projet n'ayant prévu aucune garantie juridictionnelle, en permettant notamment les recours.

Sur un autre plan, et sans pouvoir bénéficier également d'aucun recours, une personne qui avait auparavant un statut légal, peut se retrouver dans l'illégalité, si entre temps, la politique du pays concerné en matière d'immigration, change dans un sens restrictif, ce qui est le cas actuellement de nombreux pays européens.

Relevons également que les soubassements du projet d'accord de réadmission sont dominés par des enjeux sécuritaires au détriment des questions de développement, des aspects humanitaires et de la dimension des droits humains.

Peut-on dire alors que les nouveaux rapports euro-marocains ne sont plus fondés sur la logique de l'assistance, mais sur le partenariat, voir même le voisinage dans le cadre d'un « cercle d'amis », avec ce que cela suppose comme parité dans le processus décisionnel ? En fait, lorsqu'on voit le chantage qui est exercé, la non prise en considération du point de vue d'autrui et la manière dont certains points sont remis sur le tapis par la partie européenne, ce qui prévaut, c'est la logique de l'insistance en essayant d'avoir son « partenaire » à l'usure...

Si le Maroc a commencé à céder en matière migratoire, ce n'est pas par pure raison diplomatique, c'est-à-dire savoir ne pas dire non pour avoir de bonnes relations de manière générale avec le partenaire européen. La raison fondamentale nous amène à insister sur le facteur suivant. La question migratoire concerne l'ensemble de l'Europe qui l'appréhende fondamentalement sous l'angle sécuritaire et à partir de septembre 2001, les interférences avec la lutte contre le terrorisme sont de plus en plus mises en avant comme argument de persuasion et plaçant l'action dans ce domaine au sommet de l'agenda politique. En d'autres termes, depuis septembre 2001, les préoccupations de la lutte contre le terrorisme à l'échelle mondiale ont intensifié la vigilance de l'Europe concernant les mouvements migratoires originaires du Sud et notamment des pays musulmans...

Dans un document datant du 2 juin 2004, la Commission reconnaît que « l'UE a démontré qu'elle était capable d'agir de manière efficace et rapide, lorsque la situation l'exige. Cette sensibilité à des situations de crise, telles que les événements du 11-S et du 11-M à Madrid, a pu donner lieu à des critiques sur le caractère déséquilibré des avancées relatives à la sécurité ».

Dans une proposition de recommandation du Parlement européen à l'intention du Conseil et du Conseil européen sur le futur de l'Espace de liberté, de sécurité et de justice (ELSJ), ainsi que sur les conditions pour en renforcer la légitimité et l'efficacité, la préoccupation est la même. Le Parlement est « convaincu que tout développement futur de l'ELSJ devra tenir compte (notamment) de l'irruption depuis le 11-S de la menace du

terrorisme international qui a atteint spectaculairement l'UE lors des attentats de Madrid le 11 mars 2004 ».

Les conclusions du sommet européen tenu à Bruxelles les 4 et 5 novembre 2004 sont encore plus nettes dans le domaine de la politique de retour et de réadmission : « les migrants qui n'ont pas ou n'ont plus le droit de séjourner légalement dans l'UE doivent retourner dans leur pays d'origine volontairement ou, si nécessaire, *y être contraints* ». Dans cet esprit, le Conseil européen a préconisé notamment « la conclusion en temps opportun d'accords communautaires de réadmission » et « la désignation rapide par la Commission d'un représentant spécial pour une politique commune de réadmission », en renforçant la conditionnalité de l'aide au développement et autres soutiens financiers par la signature et l'application par les pays-tiers d'un accord général de réadmission avec l'UE...

On voit ainsi que, lorsque l'UE parle de politique globale dans le domaine migratoire, elle ne vise pas dans la réalité une approche équilibrée, mais une méthode qui prend en considération tous les aspects sécuritaires, tels les retours et la réadmission.

Pourtant, au lendemain du Conseil européen de Séville (juin 2002), le président en exercice de la Commission relevait à juste titre que « le phénomène de l'immigration dans son ensemble, exige une approche intégrée qui tienne compte des divers volets politiques, sociaux et humains. Le contrôle des frontières est lié aux politiques d'asile, la sécurité est liée au traitement équitable de tous les citoyens à la sécurité intérieure et l'efficacité des diverses décisions et actions au sein de l'UE dépend également des rapports avec les pays-tiers et de la coopération au développement ».

Au total, l'objectif pour l'UE est de faire en sorte que le Maroc soit chargé d'une part de la mission de rétention ainsi que d'assignation à résidence de ses propres ressortissants, d'autre part en tant que sous-traitant sécuritaire, du travail de contrôle, de dissuasion, de traque, de mise à l'écart, de refoulement et de renvoi vers leurs pays d'origine des subsahariens (et autres étrangers) désirant se rendre dans « l'Eldorado » européen. En d'autres termes, le Maroc jouant le rôle de gendarme, doit cesser d'être un pays d'émigration et de transit vers l'Europe, pour devenir un pays de réadmission !

Dans cet esprit et à l'occasion de la réunion à Bruxelles le 22 novembre 2005 du cinquième Conseil d'association UE-Maroc, Bruxelles n'a-t-elle pas pressé le Maroc de reprendre les clandestins subsahariens en « redoublant d'efforts » pour signer son accord de réadmission avant la fin de l'année 2005 ? En effet, dans sa déclaration, l'UE note que « le projet d'accord sur la réadmission a déjà fait l'objet de huit cycles de négociations. Elle invite le Maroc à poursuivre les progrès en redoublant d'efforts en vue de conclure un accord de réadmission avant la fin de l'année ».

Est-ce cela, le statut « avancé » accordé au Maroc et le nouveau partenariat euroméditerranéen « enrichi » à travers la politique européenne de voisinage tant vantée à l'occasion de « Barcelone + 10 » ? ■