



المجلس الوطني لحقوق الإنسان
المجلس الوطني لحقوق الإنسان
Conseil national des droits de l'Homme

المملكة المغربية
المملكة المغربية
Royaume du Maroc

Rapport

« Etrangers et droits de l'Homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle »

Conclusions et recommandations

Dans un document conjoint publié en juillet 2013, le CNDH, la Délégation interministérielle aux droits de l'Homme (DIDH) et le bureau de Rabat de l'OIM dressaient un tableau qui reste d'actualité¹. Avec 240 millions de migrants internationaux en 2012 (et 740 millions de migrants internes), les migrations constituent aujourd'hui, un peu partout dans le monde, un sujet de préoccupation et de débat constants, voire de controverse, interpellant à la fois pouvoirs publics, sociétés civiles, chercheurs et mécanismes internationaux des droits de l'Homme. Les approches polémiques persistent et se renforcent alors même que le rapport du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) de 2009 avait souligné le rôle central que les mobilités humaines jouent dans le développement humain.

Les populations concernées sont inégalement réparties avec 97 millions de migrations Sud-Nord, 74 millions de migrations Sud-Sud, 37 millions de migrations Nord-Nord, 40 millions de migrations Nord-Sud, « *le reste étant constitué par des migrations Est-Ouest et, plus rarement, Ouest-Est* » (De Wenden, 2013).

Ces chiffres révèlent d'abord la mondialisation des flux, à l'œuvre depuis deux à trois décennies, qui fait qu'aujourd'hui, de plus en plus de pays sont à la fois, et quel que soit leur niveau de développement, des pays d'émigration, de transit et d'immigration.

Ils disent aussi l'émergence de systèmes migratoires régionaux et sub-régionaux complexes, de réseaux transnationaux diasporiques et de réseaux sophistiqués spécialisés dans la traite des êtres humains.

La féminisation des flux, le prolongement des routes migratoires, la diversification des profils des migrants et des réfugiés et l'élévation de leur niveau socioculturel constituent d'autres traits marquants de cette seconde vague des migrations contemporaines, entamée dans les années 1980.

Mais si les migrations humaines constituent à terme un facteur d'enrichissement pour les sociétés de départ et d'arrivée, un stimulant de l'activité économique et une source de leur développement culturel, elles n'en restent pas moins objet d'inquiétudes, de plus en plus instrumentalisées lors des échéances électorales, suscitant l'émergence de dispositifs juridiques de plus en plus drastiques, en vue de contrôler les entrées sur les territoires nationaux et le séjour des populations déjà régulièrement installées.

Sur le plan international, et depuis le lancement par les Nations unies du dialogue de haut niveau sur les migrations, la problématique d'une gouvernance internationale renouvelée des mobilités humaines est régulièrement soulevée.

A cet égard, sur le plan national comme au niveau international, l'approche droits de l'Homme constitue une dimension incontournable, seule susceptible de garantir les droits fondamentaux des migrants, quelle que soit leur situation administrative, et nécessaire pour fonder des politiques migratoires de longue haleine, assurant les droits, un vivre-ensemble démocratique et un échange fécond entre cultures et civilisations.

¹ Délégation interministérielle aux droits de l'Homme, Conseil national des droits de l'Homme, Bureau de l'Organisation Internationale pour les Migrations, argumentaire du séminaire régional « Gouvernance des migrations et droits de l'Homme », Rabat, 15 juillet 2013.

C'est en prenant à la fois l'histoire du pays sur la longue durée et les mutations de ces dernières décennies au niveau international, rappelées ci-dessus, que l'on peut comprendre les évolutions que connaît le Maroc dans le domaine des migrations et de l'asile.

Ainsi, le Maroc est à la fois une grande terre d'émigration depuis la première vague de la Première Guerre mondiale et une terre d'immigration et d'accueil, même si la conscience collective n'a pas intégré cette donnée historique.

Situé en Afrique, un continent confronté aux défis du développement et régulièrement secoué par des crises politiques et des conflits armés, le Maroc ne peut rester à l'écart des conséquences de cette situation troublée et probablement durable.

Enfin, le Maroc subit incontestablement les effets de la politique drastique de contrôle par l'Europe de ses frontières extérieures.

Pour toutes ces raisons, le Maroc est devenu à son tour une terre d'asile et d'installation durable de migrants. Il accueille ainsi une immigration de travail régulière, un nombre relativement important d'étudiants étrangers, des migrants en situation irrégulière, « en transit » souvent depuis de longues années et enfin, des demandeurs d'asile et des réfugiés. A ces flux, s'ajoutent des groupes installés depuis longtemps (Algériens ou Syriens par exemple, diverses nationalités européennes) et une accélération des mobilités comme l'illustrent, par exemple, la circulation des élites professionnelles hautement qualifiées entre l'Europe et le Maroc ou les séjours prolongés de retraités européens, notamment français. Cette conjonction de dynamiques migratoires diversifiées font du Maroc, insensiblement mais de manière irréversible, un pays cosmopolite. La poursuite de l'émigration des Marocain-e-s, de manière régulière ou irrégulière et la visibilité de populations venues de très loin (Chinois, Phillipins, voire Népalais comme l'ont révélé quelques interpellations) attestent de l'insertion incontestable du Maroc dans la mondialisation des mobilités humaines. C'est cette réalité complexe, qui constitue à la fois un défi et une richesse, que cache la figure, largement médiatisée mais réductrice, du subsharien errant sur les routes, acculé à recourir à la charité publique ou s'attaquant régulièrement et en groupe, aux frontières des deux enclaves espagnoles.

Face à cette situation historiquement inédite, les pouvoirs publics ont agi de manière *ad hoc*, par touches successives, sans que leurs initiatives ne soient conçues de manière globale et adaptée aux nouvelles réalités.

En 2003, une loi sur l'entrée et le séjour des étrangers, l'émigration et l'immigration irrégulières était adoptée, suivie en 2007 de la signature d'un accord de siège avec le HCR, lui déléguant l'examen et l'octroi des demandes d'asile.

Parallèlement, et avec le soutien de l'Union européenne, une politique de contrôle des tentatives d'émigration irrégulière a été mise en place, avec un réel succès comme en témoignent les chiffres d'interpellation et les nombreuses déclarations de satisfaction des divers pays européens.

Le contrôle accru des frontières s'est accompagné de campagnes régulières de contrôles d'identité et d'interpellations dans les divers centres urbains ou dans les forêts avoisinant les enclaves de Sebta et Mellilia, suivies d'opérations de refoulement vers la frontière algérienne

ou mauritanienne. Ces campagnes ont donné lieu à de nombreuses violations des droits des migrants en situation irrégulière (interpellation de réfugiés, violences et mauvais traitements, refoulements sans saisine de la justice, ...), qui s'ajoutent aux violences de délinquants et de trafiquants des êtres humains et aux violations subies par les migrant-e-s pendant leur long parcours migratoire, parfois avant même leur entrée sur le territoire national.

Les autorités arguent de leur droit de sanctionner l'entrée et le séjour illégaux, de combattre le trafic des êtres humains et de lutter contre les tentatives -tout aussi illégales- de franchissement des frontières internationales et notamment avec les enclaves espagnoles. Elles avancent aussi parfois l'argument de la violence émanant des groupes qui organisent de telles tentatives.

Sans contester sur le principe le droit des autorités marocaines à contrôler l'entrée et le séjour des étrangers et leur devoir de lutter contre les trafics des êtres humains, le CNDH estime que les pouvoirs publics ne peuvent, dans l'accomplissement de ces missions, se soustraire aux dispositions constitutionnelles en matière de droits humains et de droits des étrangers, aux engagements internationaux contractés en vertu de la ratification de l'ensemble des instruments de protection des droits de l'Homme et notamment, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture, la Convention des droits de l'enfant, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes, la Convention internationale pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles et la Convention de 1951 relative aux réfugiés.

La dernière initiative fut la signature, en juin 2013, entre le Maroc, l'Union européenne et six Etats membres d'une Déclaration conjointe établissant le partenariat de mobilité.

Partant de l'ensemble de ces éléments, le CNDH appelle les pouvoirs publics, l'ensemble des acteurs sociaux et les pays partenaires du Maroc à prendre acte des nouvelles réalités et à agir en commun pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une véritable politique publique protectrice des droits, basée sur la coopération internationale et intégrant la société civile. En relevant un tel défi, le Maroc pourrait constituer pour de nombreux pays du Sud, confrontés à des problématiques similaires, un exemple bénéfique.

Le CNDH estime que cette politique devrait intégrer au minimum les quatre grandes composantes suivantes.

1. Concernant la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile

Le CNDH invite le gouvernement marocain à prendre les mesures suivantes :

- Reconnaître effectivement, en attendant la mise en place d'un dispositif législatif et institutionnel national de l'asile, le statut de réfugié délivré par le HCR, en délivrant aux réfugiés statutaires un titre de séjour ;
- Mettre en place une politique d'insertion desdits réfugiés et de leurs familles, en matière de logement, de santé, de scolarisation des enfants, de formation et d'emploi ;
- Permettre aux réfugié-e-s statutaires marié-e-s mais parvenus seul-e-s sur le territoire national de procéder légalement au regroupement familial ;
- Garantir le respect du principe de non-refoulement en tant que pierre angulaire du droit des réfugiés, tel qu'il est mentionné à l'article 33 de la Convention de Genève de 1951 en

permettant notamment aux demandeurs d'asile potentiels de formuler, à leur arrivée sur le territoire marocain, une demande d'asile ;

- Mettre en place un dispositif juridique et institutionnel national de l'asile, qui se fonde d'une part sur les principes énoncés dans le préambule de la constitution marocaine de 2011, et qui organise d'autre part le statut du réfugié au Maroc et les conditions de l'exercice du droit d'asile reconnu dans l'article 30 de la constitution ;
- Dans l'attente de la mise en place dudit dispositif, renforcer le partenariat avec le HCR et accompagner son action en lui facilitant notamment l'accès aux demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire national.

Le CNDH se félicite que quelques bailleurs internationaux aient déjà exprimé leur disposition à participer financièrement aux efforts d'insertion nécessaires après la délivrance des titres de séjour aux réfugiés. Il invite le gouvernement, le bureau du HCR au Maroc et la société civile marocaine à commencer dès à présent des discussions pour l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique d'insertion. Il exprime sa disponibilité pour y concourir.

2. Concernant les étrangers en situation administrative irrégulière

Le CNDH estime qu'il est temps que le gouvernement considère officiellement l'élaboration et la mise en place d'une opération de régularisation exceptionnelle de certaines catégories de migrant-e-s en situation administrative irrégulière, selon des critères qui tiennent en compte la durée de séjour au Maroc, le droit de vivre en famille, les conditions d'insertion dans la société marocaine, les accords d'établissement conclus par le Royaume avec des pays amis, etc.

Il exhorte les organisations internationales du système des Nations unies, les pays partenaires du Maroc, notamment européens, et l'Union européenne à agir activement pour la réussite d'une telle opération en mobilisant les ressources humaines et financières nécessaires pour la mise en place d'une véritable politique d'insertion des migrant-e-s régularisables. Considérant les contraintes économiques et sociales qui pèsent sur un pays comme le Maroc, une coopération internationale ambitieuse est à cet égard vitale. Le CNDH estime que cette dimension devrait figurer comme une des priorités du partenariat pour la mobilité, récemment conclu.

Considérant le fait que le Maroc, comme l'ensemble des pays du monde, continuera à accueillir durablement des groupes de migrant-e-s en situation irrégulière, et sans contester le droit des autorités à contrôler l'entrée et le séjour des étrangers, le CNDH rappelle fermement que lesdits étrangers sont protégés par l'ensemble des garanties constitutionnelles contre la discrimination, les mauvais traitements, les procès inéquitables, etc., et sont titulaires de droits affirmés par le droit international dont notamment la Convention et l'Observation générale N° 2 du Comité, récemment adoptée.

Dans ce cadre, le CNDH invite le gouvernement marocain à prendre les mesures suivantes :

- Garantir aux migrants irréguliers en cas d'arrestation, de mise en détention provisoire ou de jugement l'accès effectif à la justice (accès à des avocats et des interprètes compétents, accès aux autorités consulaires, accès aux procédures d'asile, accès aux soins, etc.) ;

- Développer des programmes de formation et de sensibilisation destinés aux personnels des administrations chargées de la question de la migration (forces de l'ordre, police des frontières, personnel des prisons, juges, personnel soignant, etc.)
- Accorder une attention particulière à la prise en charge matérielle et juridique des mineurs étrangers non accompagnés et des femmes migrantes, en veillant notamment à l'accompagnement psychologique et médical des victimes des violences ;
- Bannir toute forme de violence exercée contre les migrants en situation irrégulière lors des opérations d'interpellation ;
- Prendre des mesures pour dissuader les employeurs qui exploitent les migrants en situation irrégulière, et garantir à ces derniers les possibilités d'accéder à l'inspection du travail sans crainte ;
- Faciliter l'enregistrement des nouvelles naissances et l'octroi des certificats de décès.

Saluant l'action de la société civile impliquée dans la défense des droits des migrant-e-s et des demandeurs d'asile, le CNDH estime que son implication active et concertée est essentielle pour faire face aux mutations historiques soulignées ci-dessus. Il appelle à la mise en place d'une plateforme permanente de concertation entre les pouvoirs publics et la société civile nationale et internationale, permettant l'échange d'information, la mobilisation de l'aide humanitaire et de l'expertise juridique nécessaires, la diffusion des bonnes pratiques, les retours volontaires aidés, ...

L'intégration des associations de migrant-e-s dans ce processus est fondamentale, tout comme la régularisation, au regard du droit d'association, de la situation de certaines associations d'aide aux migrants, comme le GADEM.

3. Concernant la lutte contre la traite des personnes

Le CNDH invite le gouvernement à introduire dans le chapitre 7 du premier titre du troisième livre du code pénal des dispositions réprimant le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes, par la menace du recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.

Dans le même sens, le CNDH propose que la définition de l'exploitation, au terme de ce chapitre, comprenne au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.

Le CNDH recommande d'introduire dans le Code pénal des dispositions protégeant particulièrement les mineurs, en considérant la commission d'une infraction de traite des personnes à leur égard comme une circonstance aggravante.

Afin d'assurer une protection effective des victimes présumées de la traite des personnes, le CNDH propose d'amender l'article 82-7 du Code de procédure pénale afin d'assurer la protection des victimes, des témoins, des experts et des dénonciateurs en ce qui concerne les infractions de traite des personnes.

Enfin, et pour faciliter la mise en œuvre des recommandations précitées, le CNDH propose au gouvernement de s'inspirer des dispositions de la loi type contre la traite des personnes élaborée par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) en 2009.

Pour accompagner les réformes législatives proposées, le CNDH recommande au gouvernement de :

- Lancer une enquête nationale sur le phénomène de la traite des personnes ;
- Elaborer, d'une manière concertée, un plan national de lutte contre la traite des personnes ;
- Mettre en place un programme spécifique de formation en vue de renforcer les capacités des responsables de l'application des lois en matière de lutte contre la traite des personnes ;
- Renforcer la coopération entre les différents services concernés par la lutte contre la traite des personnes (Police des frontières, Sûreté nationale, Gendarmerie Royale, Justice, etc.)
- Renforcer le partenariat avec les associations œuvrant dans le domaine de lutte contre la traite des personnes et la protection des victimes.

4. Concernant les étrangers en situation régulière

Le CNDH invite le gouvernement de procéder à :

- La révision des articles 24, 25 et 26 du Dahir n°1-58-376 du 3 jomada I 1378 (15 novembre 1958) réglementant le droit d'association tel qu'il a été modifié et complété par les lois n° 75-00 et 07-09 dans un sens alignant le statut juridique des associations étrangères sur celui des associations nationales ;

- La révision des articles 3 et 4 de la loi n° 9-97 formant code électoral telle qu'il a été modifiée et complétée par les lois 23-06 et 36-08 et afin d'accorder aux ressortissants étrangers résidant au Maroc la possibilité de participer aux élections locales en vertu de la loi, de l'application des conventions internationales ou de pratiques de réciprocité. Conformément aux dispositions de l'article 30(§4) de la Constitution ;

- La révision de l'article 416 de la loi n° 65.99 formant code du travail dans un sens permettant aux travailleurs migrants d'accéder aux postes d'administration et de direction des syndicats professionnels auxquels ils sont affiliés ;

- La ratification des Conventions N° 97 et 143 de l'OIT sur les travailleurs migrants, vu leur impact structurant sur les garanties des droits sociaux de cette catégorie de travailleurs. Dans le même sens, et vu l'importance des nouvelles garanties offertes par l'article 8 de la Constitution en matière des libertés syndicales, le CNDH recommande la ratification de la Convention N° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical.

Enfin, le CNDH invite le gouvernement à négocier systématiquement, dans le cadre des accords économiques bilatéraux ou multilatéraux, et sur la base de réciprocité, l'ouverture du marché du travail tout en protégeant les droits sociaux des travailleurs par des clauses sociales adéquates.

Pour réussir, le CNDH estime que cette nouvelle politique publique, pressante et en rupture avec la situation et les pratiques actuelles, exige une implication active de l'ensemble des acteurs sociaux et des partenaires internationaux du Maroc. A cet égard, il formule en leur direction les recommandations suivantes.

Concernant le Parlement

Considérant la place institutionnelle éminente du Parlement dans la nouvelle constitution, qui en a fait l'unique instance d'adoption des lois, le CNDH exhorte le Parlement à :

- interagir rapidement et de manière active avec les projets de loi que le gouvernement lui soumettrait, en application des recommandations énumérées ci-dessus ;
- A accélérer l'examen des 3 propositions de loi déposés par des groupes parlementaires en matière de lutte contre le racisme et contre la traite des êtres humains.

Concernant les médias

Le CNDH exhorte les médias et les journalistes marocains :

- A s'abstenir de diffuser tout message incitant à l'intolérance, à la violence, à la haine, à la xénophobie, au racisme, à l'antisémitisme ou à la discrimination envers les étrangers ;
- A promouvoir un traitement journalistique et des analyses équilibrées de l'immigration en mettant l'accent également sur ses aspects positifs
- A combattre les stéréotypes et les discours négatifs sur la migration
- A contribuer de manière active à la sensibilisation de la population contre le racisme et la xénophobie.

Il recommande particulièrement aux journalistes de s'inspirer dans leur activité professionnelle des orientations de la Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre, ainsi que de la Déclaration de principes sur la tolérance adoptées par l'Unesco respectivement en 1978 et 1995.

Enfin le CNDH recommande aux différents organes publics et privés chargés de la formation des journalistes professionnels de prendre toutes les mesures nécessaires pour renforcer et développer, dans l'apprentissage et la formation, des attitudes et des comportements fondés sur la reconnaissance de l'égalité, en luttant, particulièrement par des moyens pédagogiques appropriés, contre les préjugés et les stéréotypes à l'égard des étrangers.

Concernant le secteur des entreprises

Le CNDH exhorte les entreprises

- A bannir tout recours à l'emploi de personnes en situation irrégulière et à régulariser la situation des employés dans cette situation ;
- A garantir l'égalité de traitement en matière de salaires et de droits sociaux
- A mettre en œuvre, notamment pour les entreprises en contact avec des étrangers, de programmes de sensibilisation et de formation à la non discrimination, à l'image du programme qui va être mis en œuvre à l'initiative de la compagnie Royal Air Maroc à destination des hôtesse de l'air et du personnel au sol, en partenariat avec le CNDH.

Concernant l'action syndicale

Dans tous les pays du monde, l'implication des syndicats aux côtés des migrant-e-s a constitué une plus-value importante, non seulement pour la défense de leurs droits, mais aussi comme des instances d'insertion des migrant-e-s dans l'action civique démocratique. Au Maroc, l'émergence d'un groupe syndical de migrants au sein de l'Organisation démocratique du travail (ODT) constitue à cet égard une excellente initiative.

Dans ce cadre, le CNDH appelle les organisations syndicales à :

- Prendre en considération la vulnérabilité des travailleurs migrants et intégrer cette problématique dans leur action syndicale ;
- Développer des campagnes de sensibilisation pour encourager l'adhésion des travailleurs migrants aux syndicats ;
- Soutenir les migrants dans leurs démarches en quête de règlements équitables des litiges de travail.

