

# HEINRICH BÖLL STIFTUNG

## TUNISIE

### Une politique juridique migratoire en Tunisie ?

Si la Tunisie est particulièrement concernée par les questions migratoires, elle est dépourvue de politique les concernant. Elle s'insère néanmoins dans des tendances mondiales et régionales illustrées par certaines dynamiques juridiques et l'action croissante d'acteurs internationaux et non gouvernementaux.



[licence infos](#)

Depuis l'adoption de la loi 2004-6 du 3 février 2004 « organisant la répression de l'entrée et la sortie irrégulières du territoire », la Tunisie est apparue comme endossant le rôle de garde-frontière de l'Europe. Encore récemment, alors que l'Italie venait presser la Tunisie de renforcer les contrôles aux frontières méditerranéennes, une partie de la société civile tunisienne demandait au gouvernement de ne plus répondre aux desiderata européens mais de choisir une politique qui correspondrait aux intérêts du pays. Aujourd'hui, la Tunisie apparaît dépourvue de cadre et de vision pour les migrations.

Elle est pourtant particulièrement concernée par les questions migratoires. 1,4 million de ses ressortissants vivent à l'étranger, dont la majorité en Europe, surtout en France, en Italie et en Allemagne, mais aussi en Libye et au Moyen-Orient. Elle est aussi concernée par la présence sur son sol de plus de 57 000 étrangers<sup>[1]</sup> et environ 8 400 réfugiés et demandeurs d'asile enregistrés par le HCR<sup>[2]</sup>. Du fait du manque d'encadrement politique et juridique, nombre d'étrangers, aussi, ne sont pas enregistrés. Elle est également affectée par le départ de ses côtes de milliers d'étrangers chaque année (ce qui lui vaut le qualificatif de « pays de transit ») ainsi que de ses ressortissants, dont le nombre en Méditerranée a également augmenté.

Si ces diverses dimensions (Tunisiens à l'étranger, étrangers en Tunisie, besoin de protection, mobilité irrégulière, etc) recouvrent des problématiques différentes, l'appréhension de chacune d'elles est imbriquée à celle des autres, s'en trouve ainsi biaisée et explique en partie l'absence de politique migratoire.

L'approche tunisienne des migrations, s'il en est, est liée à l'influence européenne, qui perturbe,

en quelque sorte, une réflexion endogène et raisonnée sur cette problématique. Pour autant, le traitement juridique et politique, par la Tunisie, des migrations, ne correspond pas aux attentes de l'UE et ne semble pas répondre non plus aux intérêts du pays. Par une forme d'attentisme, la Tunisie s'insère partiellement dans une approche dominante des migrations, au fil d'actions ou d'inactions désordonnées, et laisse aux acteurs internationaux et non-gouvernementaux la « gestion » des migrants.

## **Polarisation européenne et insertion dans des priorités dominantes**

Une politique migratoire se définit toujours sous influences - influences d'acteurs, influences de contextes. Elle se définit aussi par les ambitions, les priorités, les intérêts que se fixent les pouvoirs publics.

Depuis plus de vingt ans, la Tunisie se situe à la fois dans un contexte euro-maghrébin dans lequel les Etats de l'UE font pression sur leurs voisins du Sud de la Méditerranée pour contrôler les frontières et contenir les migrants, et dans un contexte mondial de priorisation de la lutte contre les trafics de migrants et la sécurisation de la migration, associée au terrorisme.

Dès le début des années 2000, la Tunisie a pris sa place dans ce double contexte tourné vers la répression, qui a pu d'autant mieux s'épanouir qu'elle s'insérait dans la nature liberticide du régime de Ben Ali, par ailleurs ainsi légitimé. Il est notable, par exemple, que le délit de sortie irrégulière du territoire[3] introduit au Maroc en 2003 et en Algérie en 2008-2009 était déjà prévu par la législation tunisienne, à la fois à l'encontre des Tunisiens (art.35 de la loi 1975-40) et des étrangers (art.23 de la loi 68-7)[4].

Avec la loi 2004-6 « organisant la répression de l'entrée et la sortie irrégulières du territoire »[5], adoptée deux mois après la loi contre le terrorisme[6], la Tunisie s'inscrivait visiblement dans les priorités dominantes des agendas internationaux et régionaux : lutte contre le trafic de migrants[7], la migration irrégulière, la migration de transit, le terrorisme.

L'approche est exclusivement et particulièrement répressive. La loi consiste principalement à insérer 17 articles dans le chapitre IV de la loi 1975-40, renommé « entrée et sortie du territoire tunisien », permettant de sanctionner sévèrement diverses formes d'aide à la migration irrégulière. Si l'association des termes « entrée » et « sortie » permettait de cibler la « migration de transit » des étrangers, ainsi imaginée et priorisée à l'époque, c'est l'aide à « toute personne », tunisienne ou étrangère, qui peut être sanctionnée lourdement, de 3 ans d'emprisonnement et 8 000 dinars d'amende – alors que la loi 68-7 sanctionne déjà une telle aide à des étrangers de 1 mois à 1 an d'emprisonnement et de 6 à 120 dinars d'amende.

Une partie des nouvelles dispositions semble viser les réseaux organisés de trafic, conformément à l'esprit du Protocole de Palerme : peines aggravées si l'aide s'inscrit dans une organisation, une entente ; si elle implique des agents de l'administration ou chargés du contrôle des frontières ; si elle entraîne des handicaps ou des morts chez les migrants. La loi est surtout l'occasion d'étendre le risque pénal sur les citoyens tunisiens, susceptibles d'être réprimés pour une aide « même à titre bénévole » (art.38) ou pour non dénonciation de situations ou d'actes irréguliers, même s'ils sont tenus par le secret professionnel (art.45), comme les médecins ou les avocats. La loi est aussi

déroatoire de diverses règles de droit commun, accentuant son potentiel répressif[8]. S'il est difficile d'obtenir des données fiables et exhaustives sur l'application de la loi, il semble que des tribunaux tunisiens aient utilisé le potentiel de ces nouveaux articles pour prononcer des condamnations sévères à l'encontre de Tunisiens ayant contribué à des sorties irrégulières[9].

En dépit des appels à changer d'approche et de cadre[10], l'approche suivie à l'époque de Ben Ali reste sensiblement la même aujourd'hui. Les autorités tunisiennes qui se sont succédées depuis 2011 ont conservé le potentiel de cet outil répressif. Un outil qui reste dans l'air du temps, dans la mesure où plusieurs pays européens prévoient également le « délit de solidarité »[11], et nombre de voisins africains ont à leur tour légiféré ces dernières années contre le trafic de migrants et la migration irrégulière[12], toujours prioritaires dans les agendas mondial et régional. Si l'arsenal juridique répressif est une tendance bien partagée, son potentiel est accru en Tunisie, comme dans les autres pays africains de la région, qui n'ont pas assorti les sanctions pénales et administratives des garanties procédurales et des protections devant généralement les accompagner. Le potentiel répressif est également accentué par l'étendue de l'informalité qui caractérise aussi bien les mobilités, l'économie et nombre d'activités, pouvant ainsi être tolérées tout autant que réprimées, au gré des envies des diverses autorités. C'est de manière tout aussi informelle que la privation de liberté des étrangers dans des « lieux d'accueil » a pu se développer ces dernières années[13].

Le contexte tunisien a pourtant fondamentalement changé depuis 2011. Les citoyens ont gagné en libertés, la société civile s'est étoffée, tandis que le pays a surtout été marqué par l'instabilité : instabilité politique, avec de nombreux changements gouvernementaux et des majorités ingérables, conduisant à l'inaction ; instabilité géopolitique du fait de la déstabilisation de la Libye voisine, qui engendré la « crise des réfugiés » de 2011 et contribué à la dégradation sécuritaire.

Dans ce contexte extrêmement défavorable à la population nationale et étrangère sur les plans institutionnel, économique, social, sanitaire, sécuritaire, la question migratoire pourtant très liée à cette situation ne constitue pas un objet d'action publique.

### **Mesures sporadiques et gestion déléguée**

Parmi les nombreux changements observés dans le pays depuis 2011, il faut souligner la place et le rôle accrus des organisations internationales et non gouvernementales dans le domaine migratoire, comme c'est le cas dans d'autres pays voisins, tels que la Libye et le Niger. La gestion des migrations dans ses diverses dimensions (réfugiés, victimes de traite, accès aux droits, etc) est au cœur de multiples projets, programmes et financements – en particulier européens – dans le cadre desquels les migrants sont l'objet d'actions variées : information juridique, aide à l'accès aux services sociaux et médicaux, à l'emploi, formations, aide aux retours, etc.

S'insérant dans une absence de politique nationale, les organisations viennent ainsi combler un vide, répondre à des besoins et saisir des opportunités d'agir et d'exister, au moyen de programmes souvent temporaires et ciblant certaines catégories de migrants, toujours dépendants des financements extérieurs et donc également orientés par ces derniers. La « gestion » des mi-

grants est ainsi de fait déléguée aux organisations internationales et non gouvernementales par des autorités tunisiennes ne démontrant aucune volonté d'en faire une question nationale<sup>[14]</sup>. Il est d'ailleurs dans l'intérêt des autorités tunisiennes de laisser à l'OIM (Organisation Internationale des Migrations) la charge des « retours volontaires » d'étrangers vers leurs pays d'origine ou au Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) celle des réfugiés.

Certaines organisations, notamment celles du système des Nations Unies, cherchent à susciter à l'échelle du pays l'adoption de politiques et législations associées à un « Etat moderne », mais aussi en phase avec des priorités définies à l'échelle internationale, telles que la lutte contre la traite des personnes ou la protection des réfugiés. Leur influence est fonction de la rencontre de leurs objectifs avec ceux d'autres acteurs locaux et transnationaux, mais les moyens du changement sont conditionnés à l'existence d'une volonté politique.

La question des réfugiés est à cet égard éclairante. En l'absence de politique d'asile depuis l'indépendance, c'est le HCR qui se charge de la détermination du statut des réfugiés et de leur accès aux droits, en collaboration avec des associations locales. Le rôle du HCR est apparu particulièrement primordial à partir de 2011, avec l'arrivée soudaine et massive de réfugiés venant de Libye, dont il a organisé et coordonné l'accueil dans des camps, notamment le camp de Choucha, et la réinstallation dans les pays tiers pour la plupart. L'organisation onusienne a alors conclu un accord d'établissement dans le pays, et saisi l'opportunité de la crise pour convaincre les autorités de se doter d'une politique d'asile qui leur permettrait de prendre le relais de la prise en charge des réfugiés après la crise. C'est dans ce contexte qu'un projet de loi sur l'asile a été élaboré en 2012. Près de dix ans plus tard, le projet n'a toujours pas été discuté ni adopté.

D'aucuns estiment qu'une politique d'asile en Tunisie, parce qu'elle répondrait aux attentes européennes et pourrait en faire un « pays tiers sûr » au sens du droit européen, n'est pas souhaitable. Il est vrai que la déclaration conjointe « pour un partenariat de mobilité », établie en 2014 entre l'UE et la Tunisie, prévoit à la fois un appui au renforcement du cadre législatif et institutionnel tunisien en matière de droit d'asile et la reprise de négociations sur un accord de réadmission entre la Tunisie et l'UE, qui inclurait celle des étrangers en situation irrégulière. Or, le désintérêt des autorités tunisiennes pour la question des réfugiés dépasse la crainte éventuelle de devoir réadmettre des demandeurs d'asile et réfugiés parvenus en Europe. En deçà d'une politique d'asile, les réfugiés aujourd'hui reconnus par le HCR sont privés de droits fondamentaux : privés de titre de séjour, privés d'accès au travail – sauf à titre individuel, par dérogation obtenue par l'intervention du HCR au cas par cas.

Ce désintérêt pour les réfugiés s'inscrit dans un désintérêt plus large pour la situation des migrants, qui ont aussi toutes les difficultés à accéder à une situation régulière. Les quelques avancées récentes (plafonnement des pénalités financières pour séjour irrégulier, signature électronique pour l'accès au travail des réfugiés promise en 2020), résultat de demandes et pressions concertées de plusieurs organisations, sont ponctuelles et d'une portée très limitée. L'absence générale d'encadrement juridique et de droits des migrants maintient ces derniers dans la précarité, entretient une économie de l'exploitation et favorise leur stigmatisation. En poussant aux départs, elle contribue aussi à la pression de l'UE pour les contrôles et les réadmissions.

L'adoption récente de deux lois a pourtant été particulièrement saluée et il est notable qu'elles peuvent concerner les nationaux comme les étrangers. La loi contre la traite des personnes adop-

tée le 3 août 2016 s'inscrit de manière évidente dans une tendance mondiale que la Tunisie avait tout intérêt à rejoindre – en application du Protocole de Palerme qu'elle a ratifiée en 2003, en adéquation avec une grande majorité de pays, notamment africains, et sous la pression conjuguée d'une diversité d'acteurs (ONUDC, OIM, UE). Plus marquante encore est l'adoption de la loi 50-18 contre la discrimination raciale du 9 octobre 2018, car si elle impliquait de rejoindre des standards internationaux, elle a été portée par un personnel politique local - la députée d'Ennahda Khawla Ksiksi -, soutenue par des associations de militants et par la campagne transmaghrébine contre les discriminations raciales lancées en 2016 par un collectif[15].

Chacune de ces deux lois contient des lacunes et manque de moyens et de mise en œuvre effective[16]. La commission, prévue dans la loi anti-discrimination pour en assurer le suivi, n'a par exemple toujours pas été créée. Si cet attentisme confirme le manque de volonté politique, il n'enlève en rien les victoires que constituent ces nouveaux cadres juridiques, qui offrent des outils d'avancées dans les droits et constituent les prémisses d'un parcours.

Par exemple, la loi 50-18 a conduit à la circulaire du 15 juillet 2020 mettant fin au refus d'enregistrement des noms non-arabes à l'état civil tunisien, qui perdurait depuis 1965. Elle a aussi permis un jugement inédit rendu par le Tribunal de première instance de Médenine le 14 octobre 2020, qui a autorisé un octogénaire à supprimer une mention discriminante dans son nom de famille, mention qui renvoyait à un statut hérité d'esclave affranchi par le mot *atig*[17].

L'ensemble démontre que les avancées juridiques sont le fruit de personnes engagées, de la mise en collectif d'actions de divers acteurs et d'un contexte favorable, comme ce fut le cas de la lutte contre la traite et de la lutte contre la discrimination raciale. Il révèle également qu'en l'état institutionnel et politique de la Tunisie, des mesures peuvent être prises, sporadiquement, pour répondre à une pression donnée, s'insérer dans un contexte, sans s'inscrire dans un projet politique et un cadre juridique cohérent. Au coup par coup, les autorités tunisiennes s'engagent officieusement ou officiellement dans des actions, souvent minimales. Il en résulte que ces mesures peuvent difficilement être mises en œuvre, ne bénéficiant ni de campagne de sensibilisation, ni de moyens administratifs et financiers. Elles constituent néanmoins des avancées, des étapes sur un parcours qui ne peut être suivi que par l'action conjuguée de pressions internationales et locales, de personnes et de groupes motivés.

Dans ce contexte, la place des Tunisiens qui quittent ou tentent de quitter le pays est difficile à cerner. Parce que citoyens, ils n'entrent pas dans les prérogatives humanitaires du HCR ou de l'OIM, mais essentiellement dans les programmes incitant à la sédentarité[18]. A leur situation économique et sociale ne répond que l'interdiction formelle de partir, sauf à y être autorisé par le pays de destination. Sur ce point, la Tunisie influe peu, à moins d'être en mesure de négocier des accords bilatéraux ou de favoriser la mobilité de ses citoyens, comme avec la réouverture récente du consulat en Libye.

Le fait qu'étrangers et nationaux (dans le pays et en dehors) soient couverts par la même « stratégie nationale migratoire » en cours d'élaboration – une tendance lourde dans les régions africaines les plus soumises à l'influence des organisations internationales – s'appuie sur la connexion constatée entre les diverses problématiques migratoires mais donne à cette approche une tournure résolument sédentariste. En reliant des réalités très différentes – des réfugiés en Tunisie, à la diaspora tunisienne à l'étranger en passant par la lutte contre les trafics – dont le fil

conducteur serait la mobilité ou le désir de mobilité et l'angle commun le fameux nexus migration-développement, il n'est pas évident qu'elle permette de dépasser les actions ponctuelles et réactives pour voir l'émergence de politiques adaptées à chaque enjeu (politique d'immigration, politique d'asile, politique d'émigration, etc), chacune fondée sur un corpus juridique cohérent.

Au vu de la crise multidimensionnelle que connaît le pays, ainsi que la rupture entre les citoyens et la classe politique, il est courant d'entendre que la Tunisie a d'autres priorités que la question migratoire, et finalement d'autres priorités que de développer du droit et des droits. C'est pourtant dans de telles périodes que le manque de droit(s) apparaît de la manière la plus criante, touchant aussi bien les citoyens tunisiens<sup>[19]</sup> que les étrangers, mais suscitant des divisions entre les plus déshérités. S'il faut sans doute séparer le développement d'un droit des étrangers de celui des nationaux – pour éviter une politique migratoire essentiellement sédentariste et minimaliste –, un lien évident existe entre nationaux et étrangers, qui réside dans la recherche de droits, de protection et de liberté, et c'est résolument dans l'association des combats et des revendications que ceux-ci pourront avancer.

[1] Source UNDESA 2019 : <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>

Le recensement général de la population de 2014 évaluait à plus 53 000 le nombre d'étrangers (contre environ 35 000 dix ans plus tôt). Voir aussi Hassan Boubakri, « Migration et asile en Tunisie depuis 2011 : vers de nouvelles figures migratoires ? », *Revue européenne des migrations internationales* [En ligne], vol. 31 - n°3 et 4 | 2015

[2] <https://data2.unhcr.org/en/country/tun>

[3] Une sortie est régulière si elle se fait par les poste-frontières, avec un document d'identité. Or, le développement des contrôles des conditions d'entrée régulière dans le pays de destination (passeport et visa) lors de la sortie amène nombre de personnes à sortir sans emprunter les poste-frontières ni les transporteurs réguliers. Sur la responsabilisation des transporteurs, voir Virginie Guiraudon, « Logiques et pratiques de l'Etat délégué : les compagnies de transport dans le contrôle migratoire à distance », *Cultures et Conflits* n°45, 2001, pp.51-63.

[4] Les sanctions n'ayant pas été accentuées en 2004, elles sont aujourd'hui moindres qu'en Algérie et au Maroc pour ce délit.

[5] Elle est venue compléter et modifier la loi n° 75-40 du 14 mai 1975 relative aux passeports et aux documents de voyage, telle que modifiée par la loi n° 98-77 du 2 novembre 1998.

[6] Loi n° 2003-75 du 10 décembre 2003 relative au soutien des efforts internationaux de lutte contre le terrorisme et la répression du blanchiment d'argent.

[7] Elle a aussi ratifié le Protocole de Palerme contre le trafic illicite de migrants en mars 2003.

[8] Souhayma Ben Achour, « Le droit tunisien face à la traite des personnes et au trafic de migrants », CARIM ASN 2011/47, 2011, <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/17800> (voir p. 19).

[9] Pour des exemples, voir *ibid.*

[10] Notamment au travers du « Plaidoyer pour une réforme des lois relatives aux migrants, aux

étrangers et à la nationalité en Tunisie », M. Benjemia, S. Ben Achour, H. Boubakri, Sousse, décembre 2014, Cetuma-EuroMed Rights

[11] Voir cependant les limites posées par le droit français, récapitulées ici : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18715-du-delit-de-solidarite-au-principe-de-fraternite-lois-et-controverses>

et les orientations de la Commission européenne dans sa Communication 2020/C 323/01 : [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1001\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC1001(01)&from=EN)

[12] Pour une étude comparée, voir Delphine Perrin, « Dynamiques juridiques et politiques autour des mobilités en Afrique méditerranéenne et sahélienne : inspirations, ambitions et contraintes », *Migrations Société* 2020/1 n°179, pp.75-89.

[13] Voir le communiqué de presse de l'OMCT sur la saisine du tribunal administratif pour la détention arbitraire à El Ouardia : <https://omct-tunisie.org/2021/02/26/communiqu%C3%A9-de-presse-detention-arbitraire-a-el-ouardia-le-ministere-de-linterieur-multi-recidive/>

[14] Sur ce point, voir Camille Cassarini, « L'immigration subsaharienne en Tunisie : de la reconnaissance d'un fait social à la création d'un enjeu gestionnaire », *Migrations Société* 2020/1 n°179, pp.43-58.

[15] Le Forum Tunisien pour les Droits Économiques et Sociaux, EuroMed Droits et le Comité pour le Respect des Libertés et des Droits de l'Homme en Tunisie avaient présenté un projet de loi criminalisant toutes les formes de discriminations raciales au cours d'une conférence de presse tenue le 21 mars 2016 à l'occasion de la Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale.

[16] Pour un bilan de la 1<sup>ère</sup> en 2019, voir <https://enactafrica.org/enact-observer/les-efforts-de-la-tunisie-pour-l->

[17] <https://www.arab-reform.net/fr/publication/une-loi-contre-les-discriminations-raciales-en-tunisie-bilan-en-demi-teinte-dune-loi-pionniere/>

[18] Voir notamment le projet *Progress migration* financé par le Fonds Fiduciaire d'Urgence. Plus de précisions : <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-no...>

[19] L'année 2021 a été marquée par les manifestations contre les répressions policières et pour la justice sociale.

---

**18 août 2021**

**by Delphine Perrin**

© Heinrich-Böll-Stiftung e.V.

Schumannstraße 8

10117 Berlin

T +49 (30) 285 34-0

F +49 (30) 285 34-109

[www.boell.de](http://www.boell.de)

[info@boell.de](mailto:info@boell.de)