

20 ans de la loi n°02-03 – à quand la réforme ?

Le 20 novembre 2003, il y a tout juste 20 ans, le Dahir n° 1-03-196 portant promulgation de la loi n°02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulières était publié au Bulletin officiel n° 5162¹. Ce texte, adopté le 11 novembre 2003 dans un contexte de lutte contre l'émigration irrégulière vers l'Europe et de préoccupation sécuritaire aux lendemains de l'attentat de Casablanca de mai 2003, est imprégné d'une vision des questions migratoires principalement répressive et sécuritaire.

Depuis, le Maroc s'est engagé dans une voie de réformes législatives et politiques consécutive à l'adoption, en juillet 2011, de la nouvelle Constitution, et marquée notamment par le lancement, il y a 10 ans, de la nouvelle politique migratoire, ainsi que par un processus d'harmonisation du droit national avec les engagements internationaux du Maroc relatifs à la protection des droits des personnes étrangères².

Cependant, **20 ans après**, seul le décret d'application n°2-09-607 du 1^{er} avril 2010³ portant sur la délivrance des titres de séjour a été adopté, et **ce vent de réformes n'a pas atteint cette loi malgré les engagements pris en ce sens dans le cadre de la Nouvelle politique d'immigration et d'asile (NPIA)** : le projet de loi n°72-17 relatif à l'entrée et au séjour des étrangers et à l'immigration n'a pas été porté à la connaissance de l'ensemble des acteur·rice·s concerné·e·s, et n'a toujours pas été soumis au Parlement.

Dans ce contexte, le GADEM souhaite partager ses inquiétudes en matière de protection des droits, relatives au texte qui reste en vigueur et à son application. Cette analyse se veut ainsi une contribution pour la réforme attendue. **Sans prétendre à l'exhaustivité, l'expérience du GADEM a conduit en effet à identifier quatre points de la loi et de son application, porteurs de risques de violation des droits, dans leur formulation et dans leur application.**

- **La notion de menace à l'ordre public.**

La notion de menace à l'ordre public est particulièrement présente dans les articles relatifs aux décisions administratives liées à l'entrée sur le territoire marocain, à l'octroi et au retrait des titres de séjour et aux mesures d'éloignement⁴. L'expulsion, qui est spécifiquement associée à une « menace grave à l'ordre public » (article 25)⁵, souligne l'importance de cette notion dans la logique de la loi n°02-03 et l'état d'esprit des législateur·rice·s au moment de son adoption en 2003 qui ont choisi d'établir une corrélation directe entre migration et menace potentielle.

Cette notion, malgré son omniprésence, reste vague et sujette à l'interprétation du/de la juge, pouvant ainsi ouvrir la voie à l'arbitraire et à d'éventuels abus de pouvoir.

Ces divergences d'interprétation et de positionnement face à l'utilisation de la menace à l'ordre public, mettent en lumière l'importance de définir clairement cette notion afin d'éviter les abus de pouvoir, tant de

¹ Bulletin officiel n°5162 du 20 novembre 2003 : http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2003/bo_5162_fr.pdf

² Publication au Bulletin officiel n°6018 du 2 février 2012 du Dahir n° 1-93-317 portant publication de la *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* ratifiée par le Maroc en 1993 : http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2012/BO_6018_Fr.pdf et ratification le 14 juin 2019 de la Convention n° 97 de l'OIT : Dahir n° 1-14-164 du 23 mars 2021 portant publication de la *Convention n° 97 de l'OIT concernant les travailleurs migrants* (révisée) publié au Bulletin officiel n°8 (édition des conventions internationales) du 1^{er} juin 2021 : http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/BO_conv/2021/ECl_8_Fr.pdf.

³ Décret n°2-09-607 du 1^{er} avril 2010 pris pour application de la loi n°02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulières publié au bulletin officiel n°5836 du 6 mai 2010 : http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2010/bo_5836_fr.pdf

⁴ Présence dans 10 articles (articles 4, 14, 16, 17, 21, 25, 27, 35, 40 et 42 de la loi n°02-03) sur 56.

⁵ Article 25 : « L'expulsion peut être prononcée par l'administration si la présence d'un étranger sur le territoire marocain constitue une menace grave pour l'ordre public ».

la part de l'administration, que des juges, et de garantir le respect des droits des personnes. Un cadre juridique avec une définition claire et un champ d'application précis de la notion de « menace à l'ordre public », en conformité avec les normes internationales de protection des droits humains, est essentiel pour assurer la protection des droits et de la dignité de toutes personnes présentes sur le territoire marocain, tout en préservant la sécurité publique.

- **Le droit au recours effectif**

Dans la loi n°02-03 l'administration dispose de pouvoirs discrétionnaires importants, dans des domaines touchant à la privation de liberté et à l'éloignement du territoire⁶ et ce, **avec un contrôle judiciaire très limité**. Le contrôle du juge, lorsqu'il est prévu par la loi, est souvent dépendant des procédures de notification et d'information sur les droits des personnes qui ne sont, dans la grande majorité des situations suivies par le GADEM, pas respectées.

Alors que le droit commun dispose l'obligation de notification et de motivation⁷, en faits et en droit, des décisions administratives, la majorité des situations portées à la connaissance du GADEM font état d'une absence de notification écrite. **Dans les rares cas où elles sont consignées par écrit, elles ne sont pas motivées.**

Le droit à un recours effectif est également entravé par les délais limités⁸ prévus par la loi n°02-03 pour contester les décisions administratives, **ou par l'inexistence de procédures de recours administratifs pour certaines situations⁹.**

Aussi, **les recours possibles contre une décision d'expulsion ou de reconduite à la frontière ne sont pas suspensifs**, ce qui signifie que l'administration peut exécuter les décisions avant que le tribunal ne statue, le recours n'empêchant pas l'exécution des décisions d'éloignement par l'administration.

Les délais de recours limités prévus par la loi, ainsi que les pratiques de non notification des décisions entravent ainsi le droit à un recours effectif. Pourtant, la garantie du droit à une procédure régulière et équitable, et à un recours effectif doit constituer une priorité afin de renforcer les principes fondamentaux d'accès à la justice pour tou-te-s et de protection des droits des personnes étrangères.

- **Difficultés pour l'obtention et le renouvellement d'un titre de séjour**

Des difficultés importantes liées à l'obtention et au renouvellement d'un titre de séjour persistant et entravent toute possibilité d'intégration socio-économique, qu'elles soient liées aux conditions strictes d'accès prévues par la loi n°02-03 ou à l'interprétation de ses dispositions. En effet, **la loi prévoit l'entrée régulière, l'absence de menace à l'ordre public et le séjour régulier comme conditions cumulatives à l'obtention d'un titre de séjour au Maroc**. De plus, les requérant-e-s doivent soumettre des documents

⁶ Notamment en matière de maintien en zone d'attente (article 38) ou en rétention (article 34), d'expulsion (article 25), de reconduite à la frontière (article 21), ou encore d'interdiction du territoire (article 22)

⁷ Article 1^{er} de la loi n°03-01 *relative à l'obligation de la motivation des décisions administratives émanant des administrations publiques, des collectivités locales et des établissements publics*: « Les administrations de l'Etat, les collectivités locales et leurs groupements, les établissements publics et les organismes chargés de la gestion d'un service public sont tenus, sous peine d'illégalité, de motiver les décisions administratives individuelles visées à l'article 2 ci-dessous lorsqu'elles sont défavorables aux intéressés. Cette motivation doit être écrite et comporter l'énoncé des considérations de droit et de fait qui constituent le fondement de la décision ». Dahir n°1-02-202 du 23 juillet 2002 portant promulgation de la loi n°03-01 publiée au Bulletin officiel n°5030 le 15 août 2002 : http://www.sgg.gov.ma/BO/bo_fr/2002/bo_5030_fr.pdf

⁸ Par exemple, pour les reconduites à la frontière, la personne concernée ne dispose que de 48 heures « suivant la notification » pour former un recours (article 23)

⁹ C'est le cas pour les décisions de refus d'entrée sur le territoire (& 2 et 4 de l'article 4) ou de décisions d'expulsion (chapitre IV articles 25 à 27).

communs à toute demande. Une grande partie de ces documents requis restent, pour beaucoup des requérant·e-s, difficiles à rassembler ; et sont soumis à des pratiques divergentes selon les territoires.

Selon les situations suivies par le GADEM, le renouvellement est aussi difficile, notamment pour les personnes ayant bénéficié d'une des deux opérations de régularisation de 2014 et 2017 et qui doivent maintenant se plier aux exigences de la procédure de droit commun.

Pour les personnes obtenant un titre de séjour, la nature et la durée du titre de séjour ne sont pas toujours en conformité avec la loi et/ou les conventions internationales de protection des droits humains, impactant ainsi les droits ouverts à leur détenteur·rice.

Il est pourtant nécessaire de pouvoir faciliter ces procédures afin de ne pas compromettre les acquis de la nouvelle politique migratoire, et de permettre aux personnes souhaitant résider au Maroc d'aller au bout de leur projet, tout en participant au développement économique et sociétale du Royaume.

- **La pénalisation de l'émigration, l'immigration et du séjour irréguliers**

La pénalisation de l'émigration, l'immigration et du séjour irréguliers, ainsi que de l'aide apportée aux personnes en situation administrative irrégulière en lien avec le séjour (Chapitres VII et VIII de la loi n°02-03), **demeurent des préoccupations majeures pour le GADEM**, dans le texte et selon les pratiques qui en découlent. En effet, la loi n°02-03 criminalise les migrations irrégulières, impactant considérablement l'accès aux droits, notamment l'accès à la justice et au droit d'asile¹⁰, par crainte de sanctions pénales en cas de présentation devant les autorités compétentes pour faire valoir ses droits ou formuler un recours en cas de violation.

En 2013, à la suite de l'examen du rapport initial du Maroc, le Comité sur les droits des travailleurs migrants (CMW) dans ses observations finales indiquait : « le Comité considère que l'entrée ou la sortie d'un travailleur migrant de l'État partie, sans la documentation requise, ainsi que le séjour au-delà de la durée de validité d'un permis de séjour ne peuvent être considérés comme des infractions pénales. Par conséquent, le Comité recommande à l'État partie de dépénaliser la migration irrégulière et de prévoir des sanctions administratives adéquates »¹¹. Cette observation a été rappelée en 2023¹² lors de la 36^{ème} session du CMW au cours de laquelle le nouveau rapport périodique du Maroc a été revu

Enfin, **la loi n°02-03 prévoit également le délit d'aide à l'émigration irrégulière (article 52) et le GADEM est préoccupé par le nombre important de sollicitations reçues depuis 2019 pour accompagner des personnes poursuivies sur cette base**, et par la rapidité avec laquelle les procédures sont menées, ne permettant pas d'assurer un droit de défense effectif, ni de respecter les garanties procédurales nécessaires au procès équitable consacré dans les articles 23 et 120 de la Constitution marocaine de 2011.

¹⁰ Article 31 de la *Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés* « **Les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés** qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières »

¹¹ Observation finale n°26 dans Observations finales concernant le rapport initial du Maroc (8 octobre 2013) : <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICaQhKb7yhsjGsrWqzcGIS47LAIQg3vMcrVzeKo62%2F65MgH%2FZT89jj4fkykdocIBK5Nae4%2BIM5I9lbPPGSyxa%2BZpBTm53aebwmyo%2B4abEMmEZunraOqG9M>

¹² Observation finale n°56 « le Comité regrette que la loi n° 02-03 (chapitres VII et VIII) qui érige en infraction pénale la migration irrégulière et que des sanctions d'emprisonnement et des amendes soient prévues pour les travailleurs migrants marocains et étrangers en situation irrégulière, n'ait pas encore été révisée » dans Observations finales concernant le deuxième rapport périodique du Maroc (13 avril 2023) : https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCMW%2FCOC%2FMAR%2F52312&Lang=fr

Au regard des différents éléments apportés dans ce document, le GADEM recommande vivement une réforme de la loi n°02-03 comme annoncé dans le cadre de la politique migratoire de 2013, en mettant en avant les points suivants :

- **Renforcement du contrôle judiciaire** : Il est crucial d'améliorer le contrôle judiciaire des décisions administratives en instaurant des voies de recours accessibles et effectives, assorties de délais raisonnables. Ces mécanismes permettraient aux personnes de contester les décisions, tout en garantissant un examen approfondi de la légitimité des décisions sur le plan formel et substantiel.
- **Clarification de la notion de menace à l'ordre public** : Une attention particulière doit être accordée à la définition précise de la menace à l'ordre public, afin de prévenir les abus de pouvoir et de limiter le recours excessif au pouvoir discrétionnaire de l'administration.
- **Dépénalisation de l'entrée, du séjour et de l'émigration irrégulières** : Il est impératif de reconnaître que le statut administratif des personnes ne constitue pas un délit, et par conséquent, ne devrait entraîner aucune sanction pénale. Ces infractions administratives devraient être résolues par d'autres moyens et contrôlées par des mécanismes alternatifs, évitant ainsi le recours à des mesures de privation de liberté.
- **Simplification de la procédure d'octroi des titres de séjour et régularisation** : Afin de faciliter l'intégration des personnes et de simplifier leur accès aux droits fondamentaux, il est recommandé de rendre la procédure d'octroi et de renouvellement des titres de séjour plus accessible et efficace, et de prévoir des dispositions permettant la régularisation du séjour sous certaines conditions, y compris pour les personnes entrées irrégulièrement sur le territoire marocain.

Il est souligné que bien que des progrès aient été réalisés dans la gestion des questions migratoires au Maroc, la révision de la législation nationale reste indispensable pour garantir le respect des droits des personnes non ressortissantes marocaines sur le territoire marocain, conformément aux normes des conventions internationales et de la Constitution marocaine.

Contact : gademm@gmail.com / 0608-852-226 / 0537-771-094