



LE DROIT D'ASILE DANS LES ORDRES CONSTITUTIONNELS DES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Par

NTYAMA ONDO Socrate Jacobi

Docteur en Droit Public

Assistant à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques

Université de Douala-Cameroun

Il est établi qu'un vent de libéralisation a soufflé en Afrique au courant des années 1990. Ce dernier avait entre autres pour objectif d'instaurer le règne des droits de l'homme et partant de la valorisation de la dignité humaine. Pourtant, si la réalité de ceux-ci est indéniable en Afrique noire francophone, il reste cependant qu'il s'opère à leur égard une attention inégale. À la question de savoir quel est le sort réservé à celui-ci au sein des ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone, il s'en dégage une reconnaissance déficiente et une opérationnalisation flottante. De ce constat, il serait envisageable que des réformes d'ensemble soient opérées afin d'offrir à ce droit une considération renouvelée et plus garnie.

It is established that a wind of liberalization blew in Africa during the 1990s. The latter had, among other things, the objective of establishing the reign of human rights and therefore the enhancement of human dignity. However, if the reality of these is undeniable in French-speaking black Africa, the fact remains that there is unequal attention to them. To the question of what is the fate reserved for them within the constitutional orders from the states of French speaking black Africa, there emerges a deficient recognition and a fluctuating operationalization. From this observation, it would be conceivable that overall reforms be carried out in order to offer this drou a renewed and more detailed consideration.

INTRODUCTION

Le XXI^e siècle est assurément celui de la liberté. Cette dernière se trouve être au cœur de l'ensemble des dynamiques sociales. Malgré les nombreuses transformations que l'État contemporain a connues, son besoin n'a eu de cesse de s'accroître. Ainsi, la soif qu'elle inspire est toujours exaltante et son discours est plus porteur d'espoir que le silence et l'oppression. Pourtant, « *faudrait-il ne jamais oublier qu'elle est un bien fragile et qu'à vouloir trop souffler sur la flamme, on risque de l'éteindre* »¹. C'est la dialectique qui caractérise l'existence de la liberté, car en même temps consubstantielle à l'existence humaine, en même temps menacée, ce qui fait d'elle l'objet d'une conquête permanente. Celle-ci conduit alors assez souvent l'Homme à aller à sa quête lorsqu'elle est compromise dans son lieu de vie originel en l'érigant en étranger à la recherche de sécurité et de stabilité. C'est au cœur de ce trinôme complexe de stabilité, liberté et de sécurité que se situe toute la problématique du droit d'asile.

¹ F. TERRÉ, 'Sur la notion de libertés et droits fondamentaux', in R. CABRILLAC, M-A. FRISON-ROCHE et Th. REVÊT (Dir), *Libertés et droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 16^e Ed., 2010, pp.3-5.



Toutefois, le fait pour l'individu de se retrouver en besoin de liberté et d'inconfort sécuritaire ne devrait faire de lui un laissé pour compte ou un oublié. Ceci appelle plutôt l'expression d'une solidarité collective à son égard. La manifestation de celle-ci requiert une considération homogène des êtres humains. Cette exigence trouve ses origines dans les Saintes Écritures. Elles rappellent à ce propos que, « *l'étranger qui réside avec vous sera pour vous comme un compatriote et tu l'aimeras comme toi-même, car vous avez été étrangers au pays d'Égypte* »². Cette interpellation de l'être supra humain³ sur l'obligation d'hospitalité entre les hommes traduit à bien des égards, l'impératif de solidarité qui pèse sur l'humanité. Il s'en suit pour l'être humain une double considération articulée autour du besoin de stabilité et de liberté. Or, pour parvenir à concilier ces deux considérations, la liberté ainsi évoquée doit être une constance adossée sur la sécurité que l'État offre à l'individu dans son lieu de vie⁴. Cette sécurité, admise comme mission régaliennne des pouvoirs publics se décline à travers la protection des biens et des personnes « *contre les menaces de toute nature* »⁵. Le dire, revient à reconnaître que « *l'activité de consécration normative des droits fondamentaux est une fonction régaliennne constitutionnelle de l'État, une compétence et une prérogative exclusives de l'État* »⁶. C'est ainsi qu'il lui revient d'assurer la promotion des droits fondamentaux. Celle-ci implique la fusion et la diffusion des droits fondamentaux dans le corps social. Elle consiste « *à assurer et à s'assurer de la reconnaissance des droits fondamentaux, de leur teneur, de leur vigueur, de leur valeur, de leur rigueur et de leur ferveur, aussi bien par les destinataires que par les bénéficiaires* »⁷. Il s'agit à la vérité de la fabrique d'une culture des droits fondamentaux⁸. Pourtant, si cette fonction protectrice est pérenne, la dynamique d'évolution des sociétés contemporaines modifie profondément le contexte et les modalités de son exercice⁹. Cette modification est justifiée par la fragilité desdites sociétés plaçant l'homme en situation permanente d'insécurité. Ceci induit à son égard une obligation de partir et de se refaire, espérant trouver un lieu de vie où il pourra s'établir. Parmi les modalités usitées par ces mendiants de la liberté et de la stabilité¹⁰, l'asile « *occupe (...) une place de choix* »¹¹.

Cette considération peut cependant dans un contexte marqué par un contraste saisissant de la civilisation du moment. De fait, l'asile est une situation d'incertitude. Cette dernière repose sur le fait que la liberté d'un individu soit contrariée dans son pays d'origine. Même si l'on observe parallèlement une rigidité des frontières entre les espaces territoriaux¹², induisant au passage une éclosion des individualismes¹³. Étonnant, car, dans les quatre coins de la planète, le discours sur l'essor de l'entraide est prononcé avec allure et outrance alors que dans le même temps, l'on assiste avec moins de surprise à la remise en cause de la solidarité au profit de la souveraineté, aussi bien en conjoncture de crise¹⁴ qu'en situation de normalité. Curieusement

² Lévitique, Chapitre XIX, v.34.

³ J-L. BERGEL, *Méthodes du droit et théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 2^e éd, 1989, p.257.

⁴ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, Paris, LGDJ, 2017, p.69.

⁵ *Idem*.

⁶ A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel général*, Ouagadougou, LIBES, 2022, p.470.

⁷ *Idem*.

⁸ *Idem*.

⁹ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne, op.cit.*, p.70.

¹⁰ L. CAMBRÉZY, « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité », *Revue européenne des migrations internationales*, 2007, pp.15-34.

¹¹ F. MODERNE, *Le droit constitutionnel d'asile dans les États de l'Union européenne*, Paris, Economica, 1997, p.208.

¹² P. DAILLIER, M. FORGTEAU et A. PELLET, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8^{ème} Ed., 2009, p.516.

¹³ F. OST, *À quoi sert le droit ? Usages, fonctions, finalités*, Paris, Bruylant, 2016, p.497.

¹⁴ J. DOBRY, *Sociologie des crises politiques : la dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Science Po, 2009, p.78.



et malgré cet antagonisme, il s'exalte les prouesses d'une « démocratie des droits »¹⁵, adossé sur l'éclosion de l'égalité¹⁶ et dominée par une sublimation de la liberté de l'être humain qui se traduit par un foisonnement des organes protecteurs de celle-ci à différents niveaux de la géographie étatique. C'est pourtant dans ce contexte aux allures favorables que le droit d'asile s'insère dans l'environnement juridique africain à telle sorte que l'on se demande si c'est un vrai ou un faux droit de l'homme. Cette inquiétude est confortée par l'élévation de l'asile en dignité constitutionnelle d'où la dominance de son caractère d'acte de volonté politique des États¹⁷, et son inclinaison aux choix politiques de ces derniers ainsi que de leur souveraineté¹⁸.

Originellement, le concept d'asile naît de la Grèce antique, et renvoie au terme *asylon* qui signifie lieu inviolable ou encore refuge sacré¹⁹. Il s'agit d'un endroit inviolable où l'on se met à l'abri d'un danger²⁰. De par une revalorisation du rôle et de la place des pouvoirs publics dans l'interaction sociale, l'asile devient aussi le droit pour un État d'offrir un refuge à des personnalités choisies selon des intérêts d'ordre diplomatique ou politique²¹. L'asile exprime l'idée d'un lieu à l'égard duquel son bénéficiaire serait prémuni d'un danger, mieux est en sécurité²². Pourtant, la minoration opérée par cette définition entre l'arrivée du demandeur d'asile et le moment où il bénéficie d'un titre de séjour provoque à l'égard de ces personnes un inconfort psychologique qui à la longue finit par leur provoquer un important traumatisme²³. Ceci témoigne des incomplétudes que recouvre cette appréhension et mérite d'être complété par celles juridiques, qui permettront certainement d'avoir un regard plus clair sur la question.

Dans le langage courant, de l'asile semble valoriser son objet à savoir le « lieu », l'aspect juridique semble aller dans un sens contraire en mettant l'accent sur la « protection » comme sa finalité. Ainsi, d'après le Dictionnaire juridique de Catherine PUIGELIER, l'asile est un « *lieu protégé, refuge, où l'on est à l'abri ou en sûreté* »²⁴. Cette définition est complétée par le Vocabulaire juridique de Gérard CORNU. Selon ce dernier, l'asile est un « *accès, accordé à une personne poursuivie ou menacée, d'un lieu ou d'un territoire où elle ne peut plus l'être* »²⁵. À ce titre, il peut être diplomatique²⁶ et se traduit alors par une « *protection recherchée dans les locaux d'une ambassade étrangère, au nom de l'inviolabilité dont ceux-ci jouissent (...)* »²⁷. Il peut en outre être territorial en se déclinant comme un « *accès à leur territoire offert par certains États, qui ouvrent leurs frontières aux prévenus ou condamnés des pays étrangers et*

¹⁵ B. CUBERTAFOND, *Le nouveau droit constitutionnel : un démo-despotisme*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.80.

¹⁶ D. BORRILLO, « Égalité et lutte contre les discriminations », in M. PAGÈS et L. GIRARD (Dir), *Droit et grands enjeux du monde contemporain*, Paris, La documentation française, 2012, pp.145-154.

¹⁷ F. MODERNE et A. PENA-GAIA, « Le droit d'asile », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1995, pp.288-319.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ K. AKOKA et A. SPIRE, « Pour une histoire sociale de l'asile politique en France », *Pouvoirs*, n° 144, 2013, pp.67-74.

²⁰ J. ANDRIANTSIMBAZOVINA, H. GAUDIN, J-P. MARGUENAUD, S. RIALS et F. SUDRE (Dir), *Dictionnaire des droits de l'homme*, Paris, PUF, 2008, p.67.

²¹ M. AGIER, « Espaces et temps du gouvernement humanitaire », *Pouvoirs*, n° 144, 2013, pp.115-118.

²² P. BALIGAND, « Parcours de demandeurs d'asile : diffraction spatiale et traumatisme », *Les Annales de la recherche urbaine*, N° 10, 2015, p.57.

²³ E. BOUBLIL et L. WOLMARK, « Vulnérabilité, soin et accueil des demandeurs d'asile », *La Revue des droits de l'homme*, N° 13, 2018, p.6.

²⁴ C. PUIGELIER, *Dictionnaire juridique*, Paris, Larcier, 2015, p.113.

²⁵ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 12e Ed, 2018, p.221.

²⁶ Voir dans ce sens CIJ, affaire du Droit d'asile (Colombie c. Pérou), arrêt, 20 novembre 1950, CIJ Recueil 1950, p. 277.

²⁷ J. SALMON (Dir), *Dictionnaire de droit international public, op.cit.*, p.95.



refusent leur extradition (...) »²⁸. De la combinatoire de ces appréhensions juridiques, il ressort que l'asile est une émanation de la volonté de l'État. Bien plus, il est ce que veut l'État, toute chose qui pourrait dans une large mesure rendre équivoque l'expression de ce droit par une mise à mal de l'exigence d'une civilisation de solidarité et de fraternités²⁹ entre les pays membres d'un même espace géographique. En considérant les données qui précèdent, il convient d'indiquer que, l'asile est une protection discrétionnaire que l'État offre à un individu en situation d'incertitude sécuritaire dans son pays d'origine. Tel est le sens retenu de l'asile dans le cadre de la présente réflexion. Il exprime à ce titre une phase préparatoire au statut de réfugié dont le demandeur pourra bénéficier une fois qu'il aura souscrit à l'ensemble d'exigences prescrites par l'État d'accueil³⁰. La prédominance de la volonté étatique dans la définition et la mise œuvre de l'asile justifie l'usage du substantif droit, opérant une mutation de l'asile au droit d'asile. Sans l'intervention de l'État, la réalisation de ce droit est impossible et hypothéquée. Il se développe alors l'idée d'une créance³¹ qui fait de l'État l'épicentre de la jouissance dudit droit. Il ressort de ce constat que le droit d'asile constitue le droit d'un État souverain de décider des personnes en situation de crise qu'il admettra sur son territoire³².

Si la plupart des États (y compris ceux africains) convergent vers la seule dimension souveraine, en ce sens qu'elle réaffirme leur plénitude ainsi que l'exclusivité sur leur territoire, il reste que l'asile demeure un droit subjectif de l'individu d'application directe³³ à connotation humanitaire³⁴. Le caractère subjectif dérive du fait que son bénéficiaire puisse revendiquer en justice la violation de ce dernier³⁵. Cet aspect du droit d'asile mérite de faire l'objet d'une amplification dans la mesure où les demandeurs d'asile tendent très souvent à la méconnaître en restant dans un attentisme relativement peu productif vis-à-vis de l'État. C'est également à ce niveau que se situe la particularité dudit droit. En réalité, plus que les autres droits de l'homme, la nature des bénéficiaires³⁶ de ce droit incite à valoriser son caractère subjectif en vue de les situer sur l'étendue des prérogatives dont ils bénéficient pour promouvoir ce droit. L'inclinaison humanitaire quant à elle est consubstantielle à la nécessité de protéger des droits de la personne humaine par l'État³⁷. La protection susévoquée n'a ni visage ni nationalité. Elle se veut omniprésente et atemporelle. C'est dire qu'elle doit s'exercer en tout temps et en tout lieu. Or, c'est pourtant à ce niveau que le contexte de l'Afrique noire francophone³⁸ contraste

²⁸ *Idem.*

²⁹ E. D'HALLUIN MABILLOT, *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, Paris, EHESS, Coll. « En temps et lieux », 2012, p.15.

³⁰ *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Paris, Sirey, 1960, p. 265.

³¹ L. FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 4e Ed, 2007, p.117.

³² P. WEIS, « Le droit d'asile : Dans le contexte de la protection des droits de l'homme en droit régional et en droit interne », *op.cit.*, pp.427-444.

³³ *Idem.*

³⁴ P. WEIS, « Le droit d'asile : Dans le contexte de la protection des droits de l'homme en droit régional et en droit interne », *op.cit.*, pp.428-444.

³⁵ F. MODERNE, *Le droit constitutionnel d'asile dans les États de l'Union européenne*, *op.cit.*, p.208. Ce postulat est conforté par le Conseil constitutionnel français dans son arrêt du 27 septembre 1985, France Terre d'Asile.

³⁶ Il s'agit pour l'essentiel des personnes vulnérables, en situation d'incertitude à la recherche de sécurité, de paix et de stabilité.

³⁷ H. THIOLET, « La mobilité dans la corne de l'Afrique : entre urgence humanitaire et contrainte sécuritaire », *Migrations et société*, n° 121, 2009, pp.75-99.

³⁸ Les États d'Afrique subsaharienne sur lesquels l'on se focalisera dans ce propos sont spécifiquement ceux d'Afrique noire francophone. Au nombre de ces derniers, l'on retrouve notamment le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Centrafrique, la Côte d'Ivoire, le Gabon, le Mali, le Niger, la République démocratique du Congo, le Sénégal, le Tchad et le Togo.



avec celui des autres³⁹. Dans cet espace géographique, le droit d'asile se présente comme un « droit putatif ». Il est apparemment voulu de « Tous », mais au fond, personne ne l'assume.

La question du droit d'asile repose sur deux importants ressorts. D'une part, le ressort géographique de l'Afrique francophone subsaharienne n'est pas hasardeux. Deux raisons sont susceptibles de le justifier. La première est relative à la communauté linguistique, car il s'agit des États qui ont en commun, l'usage du français comme langue officielle⁴⁰. À partir de là, il devient aisé d'analyser non seulement les textes, mais éventuellement, la jurisprudence en la matière. La seconde est justifiée par la convergence des modèles juridiques en Afrique subsaharienne⁴¹. En réalité, il est désormais admis qu'il y a une forte similitude entre les États en question aussi bien en ce qui concerne les développements juridiques que pour ce qui est du contenu des normes constitutionnelles en matière d'asile⁴². Il sera donc question d'analyser la juridicisation de l'asile en Afrique à partir de l'exemple des États d'Afrique noire francophone.

D'autre part, le ressort conjoncturel expliquant la présente étude, provient du regain d'émergence des questions relatives aux droits de l'homme au sein des États d'Afrique noire francophone. De fait, l'histoire de ces pays révèle que les périodes consécutives à leurs indépendances ont été dominées par des questions développementalistes⁴³, foulant parfois aux pieds et même très souvent les droits de l'homme. **Il se dégageait en leur sein le sentiment que ces États étaient** réfractaires à l'État de droit et par ricochet aux droits humains. Leur logique consistait pour l'essentiel à dissimuler leurs tendances restrictives sous les oripeaux d'une approche développementaliste⁴⁴ du droit. Cette période était marquée par le règne de l'abus, caractérisé par une répudiation du droit avec en toile de fond une valorisation du totalitarisme⁴⁵. Il s'en suivait par conséquent une prévalence du développement de l'État avant toute chose⁴⁶, dont l'identité remarquable était « *un assouplissement des mécanismes de protection des droits des citoyens et du contrôle de l'administration* »⁴⁷. Au regard des efforts consentis par les pays de la zone géographiquement concernée, il convient de remarquer que cette tendance s'est relativement améliorée, toute chose qui milite davantage en faveur de l'opportunité de la présente réflexion.

³⁹ L'on pourrait utilement évoquer le contexte européen notamment la France et la Belgique pour ne citer que ceux-là.

⁴⁰ A. CABANIS et B. GUEYE, « Dire le droit constitutionnel en Afrique francophone », *Droit Sénégalais*, n° 11, 2013, p. 105, cité par J-M. BIKORO, « L'impôt et la nuit. Réflexions sur l'encadrement fiscal des activités nocturnes informelles dans les États d'Afrique francophone subsaharienne », *Revue africaine des finances publiques*, n° 10, 2021, pp.163-192.

⁴¹ J-M. BIKORO, « L'impôt et la nuit. Réflexions sur l'encadrement fiscal des activités nocturnes informelles dans les États d'Afrique francophone subsaharienne », *op.cit.*, pp.160-192.

⁴² Il faut préciser que cette similitude est davantage justifiée par une convergence de contenus des instruments normatifs régionaux et sous régionaux.

⁴³ M. ONDOA (M.), *Introduction historique au droit camerounais : La formation initiale. Éléments pour une théorie de l'autonomie des droits africains*, Yaoundé, Ed le Kilimandjaro, 2013, p.42.

⁴⁴ A-R. ATEBA EYONG, « L'évolution du fondement idéologique du droit administratif camerounais », in M. ONDOA et P-E. ABANE ENGOLO, (Dir), *Les fondements du droit administratif camerounais*, Actes du Colloque organisé à l'Université de Yaoundé II les 3 et 4 novembre 2015, pp.274-299.

⁴⁵ M.GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010, p.173. Voir aussi, M. GAZIBO, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique : analyse institutionnelle et stratégique*, Québec, Les Presses de l'Université de Montréal, 2005, p.98.

⁴⁶ *Idem*.

⁴⁷ M. ONDOA, *Le droit de la responsabilité publique dans les États en développement*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.62.



Fort de cet ancrage contextuel, la réflexion portant sur le droit d'asile dans les ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone revêt un apport dual. Ainsi compris, l'apport théoriquement perceptible par l'enrichissement du droit constitutionnel substantiel, plus ou moins déficient s'agissant du droit d'asile au sein des États d'Afrique noire francophone. Dans cette perspective, il est saisissant de remarquer une négligence certaine de la doctrine africaine sur la question. S'il est admis, que « *c'est le hasard qui engendre les Constitutions, mais la nécessité les fait vivre* »⁴⁸, il est plutôt souhaité que cette nécessité se saisisse de la question de l'asile afin que lui soit reconnu un intérêt certain, eu égard à une conjoncture de plus en plus marquée par des migrations sur fond de violation des droits de l'homme. Il en découle un besoin de sédentarité des personnes. Ladite réflexion offre ainsi une plus-value visant à revaloriser le droit d'asile au sein des États visés, contribuant ainsi à lui permettre d'accroître sa double dignité constitutionnelle et institutionnelle au même titre que les autres droits fondamentaux.

Par ailleurs, l'apport pratique de l'étude découle de l'interpellation qui s'en dégage. Du constat opéré, il en ressort que l'asile apparaît comme un tabou. En fait, moins que des personnes en situation de nécessité sollicitant la protection par un État, les demandeurs d'asile en Afrique (ou ce qui en constitue) sont davantage considérés comme des indésirables⁴⁹. Il s'en suit alors une indifférence totale de ceux-ci par la quasi-totalité des États. Aussi, les rapports de bon voisinage entretenus par certains chefs d'État de l'espace géographique ciblé par cette réflexion laissent assez souvent percevoir en des demandeurs d'asile des menaces potentielles pour la pérennité de leurs pouvoirs, pour certains, tandis que pour d'autres ils apparaissent comme une prébende politique et diplomatique⁵⁰. Ladite étude se pose ainsi en plaidoyer pour une considération désintéressée et revalorisée du droit d'asile dans les ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone. Compte tenu de cette prise en compte inégalitaire de ce droit par rapport aux autres, dans un contexte marqué par ce qu'il convient d'appeler le « printemps » des droits de l'homme en Afrique noire francophone, le droit d'asile ne saurait être lésé, encore moins minoré. *Quel est le sort réservé au droit d'asile dans les ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone ?* Cette question incline à adopter principalement une méthode juridique même si on peut, complémentairement, s'appuyer sur les méthodes sociologique et historique. En considération de cette méthode juridique, on est amené à constater que droit d'asile fait l'objet d'une considération précaire dans les ordres constitutionnels d'Afrique noire francophone, contrairement l'expérience française au sein de laquelle il connaît un essor considérable. Cette précarité convoquée repose sur deux postulats majeurs : le premier conduit à faire le constat d'une reconnaissance déficiente du droit d'asile (I). Tandis que, le second met en lumière une opérationnalisation flottante au sein de l'espace géographique concerné par la recherche (II).

I- UNE RECONNAISSANCE DÉFICIENTE DU DROIT D'ASILE

La reconnaissance peut apparaître à la fois comme un défaut et une vertu dans la dynamique d'intégration des normes externes au plan interne. Il en résulte qu'il détient le

⁴⁸ G. VEDEL, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, N° 50, 1989, p.15, cité par A. ONDOUA, « La nécessité en droit constitutionnel. Étude à partir de quelques expériences africaines », in M. ONDOUA et P-E. ABANE ENGOLO (Dir), *L'exception en droit, Mélanges en l'honneur de Joseph Owona*, Paris, L'Harmattan, 2021, pp.57-75.

⁴⁹ M. AGIER, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, Paris, Flammarion, 2008, p.9.

⁵⁰ L'asile politique est assez dense sur la question. Les cas des anciens Présidents Yaya Jammeh pour la Gambie, de l'ancien Président Burkinabé en Côte d'Ivoire Blaise Compaoré ou de l'ancien Président Hissène Habré au Sénégal sont assez illustratifs des enjeux de l'asile. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer les passions, critiques et polémiques essuyés par ceux-ci tant par leurs pays d'origine que leur pays d'accueil.



monopole de la législation constitutionnelle⁵¹. Or, malgré ces ressorts qui plaident en faveur d'une position stratégique de l'État dans la promotion des droits de l'homme et par ricochet de l'asile, il reste qu'il regorge un certain nombre d'imperfections⁵² dans l'appréciation de l'asile, de nature à postuler pour une certaine ineffectivité⁵³, une impuissance ou même une abdication du droit⁵⁴. Cet antagonisme entre l'État et l'asile trouve justification dans l'extrême politisation⁵⁵ à laquelle il est objet et à laquelle s'ajoute la crainte par ces mêmes États d'un bilan financier dissuasif de l'asile⁵⁶. Cette déficience se décline par une constitutionnalisation hésitante (A) et une application balbutiante du droit d'asile (B).

A- UNE CONSTITUTIONNALISATION HÉSITANTE

La détermination d'un droit obéit à une certaine philosophie. Elle s'inscrit dans un cheminement qui veut qu'elle commence au sommet de la pyramide. Concrètement, il doit faire l'objet d'une formalisation *ab initio* pour ensuite être réceptionné au milieu de l'échelle c'est-à-dire au plan législatif avant d'en être de même au plan réglementaire. C'est dire en tout cas que la constitution est le fondement de toute reconnaissance. Cette trajectoire justifie le mouvement de constitutionnalisation. À la vérité, elle renvoie à une « *action consistant à donner à une règle la nature constitutionnelle, ou à consacrer une institution par la règle constitutionnelle* »⁵⁷. S'il est avéré que celle-ci constitue la garantie de l'affirmation de toute prérogative, encore faut-il qu'elle favorise une éclosion du droit que l'État envisage garantir. Or, c'est tout le problème. Cette donnée semble peu visible dans les usages du constituant des États d'Afrique noire francophone. Dans ceux-ci, l'insertion dans les constitutions de ces États est quelque peu boiteuse. De fait, ces États sont réticents, et réfractaires à l'idée de reconnaître formellement le droit d'asile. Cette « inaptitude congénitale » se décline concomitamment par une consécration vacillante (1) et une détermination sous-jacente des titulaires dudit droit (2).

1- Une consécration vacillante

Dans la plupart des ordres constitutionnels européens, l'asile est reconnu comme un droit fondamental⁵⁸. Cette « *fondamentalité* » se justifie par le fait qu'il bénéficie d'une inscription dans le texte constitutionnel, davantage qu'il est « *solennellement reconnu* »⁵⁹. En proclamant « *officiellement* » un droit, il gagne non seulement en dignité, mais aussi en une certaine intangibilité. De la sorte, il ne pourra être banalisé encore moins se voir altéré par une quelconque manipulation normative aux relents autoritaristes. Vue sous cet angle, son existence n'est plus en principe aléatoire, car étant intimement liée à la constitution à l'égard de laquelle

⁵¹ A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel général*, op.cit., p.470.

⁵² Il convient de remarquer à ce niveau que l'effectivité formelle d'une norme qui intègre sa formalisation dans un texte de référence n'induit pas toujours son effectivité matérielle qui implique sa réelle application avec une production remarquable des effets. Il en est par exemple ainsi des lois de proposition dont fait allusion le Doyen Carbonnier. Selon lui, certaines « (...) *règles du droit écrit qu'il est donné de n'exister que sur le papier, et d'être conceptuellement sans n'avoir jamais été matériellement* », J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10^{ème} Ed., p.137.

⁵³ *Ibid.*, p.135.

⁵⁴ *Ibid.*, p.65.

⁵⁵ Cette politisation souscrit à la manipulation dont est victime le droit d'asile. En réalité, les autorités en place s'en servent d'une part pour manifester leur adhésion à la cause nationaliste en prônant pour un reniement de l'asile. D'autre part, elles manifestent une ouverture ponctuelle en faveur de l'asile pour contenter leurs partenaires internationaux afin de bénéficier de leurs appuis multiformes.

⁵⁶ L.CAMBRÉZY et S. LAACHER, « L'asile au Sud : Afrique, Méditerranée... », *La chronique*, n° 53, décembre 2006, pp.1-34.

⁵⁷ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, op.cit., p.520.

⁵⁸ F. MODERNE et A. PENA-GAIA, « Le droit d'asile », op.cit., p.289.

⁵⁹ H. THIOLLET, « La mobilité dans la corne de l'Afrique : entre urgence humanitaire et contrainte sécuritaire », *Migrations société*, n° 121, janvier-février 2009, pp.74-85.



elle tient sa vie et sa survie. Or, pour un droit comme celui de l'asile, cette configuration pourrait demeurer illusoire s'il n'est pas mis en place une dynamique de solidarité et de similarité normative par laquelle on retrouve des contenus relativement identiques au sein des instruments juridiques d'une zone géographique déterminée. Puisque le demandeur d'asile va de son État d'origine pour un autre, au sein duquel il entend trouver une meilleure protection, il est important que les mécanismes aménagés au sein de ce dernier soient semblables.

Pourtant, si cette lecture s'affirme comme étant l'idéal pour la promotion et la prospérité du droit d'asile, elle contraste cependant de la réalité des États d'Afrique noire francophone. Au sein de ce dernier, la consécration du droit d'asile est partagée entre hasard, tâtonnement et disparité. Au Cameroun, le constituant du 18 janvier 1996 a clairement manifesté sa défaveur à l'égard du droit d'asile par le truchement du silence qu'il y manifeste. Ainsi, à la lecture dudit texte constitutionnel, la question de l'asile ne figure ni dans le préambule ni dans le corps même de la constitution. La consécration qui existe s'en déduit de manière extensive et implicitement de son « *attachement aux libertés fondamentales inscrites dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des Nations Unies, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et toutes les conventions internationales y relatives et dûment ratifiées* »⁶⁰. Cette prescription inassumée dénote à la vérité d'une volonté de reniement de l'asile perçu comme une offense à l'ambition protectionniste de l'État, au détriment de l'exigence de clarté et d'accessibilité caution d'affirmation de tout droit. La situation en cause n'est cependant pas exclusive au Cameroun. De fait, elle semble recevoir l'adhésion de bien d'autres pays de la même obédience linguistique. L'on pourrait utilement évoquer dans ce sillage les cas du Sénégal⁶¹, du Bénin⁶², du Gabon⁶³ et du Togo⁶⁴. Dans ces États, le silence est la règle d'or, tandis que dans d'autres, il s'agit tout simplement d'une évocation telle que c'est le cas au Burkina Faso. Dans ce pays, le constituant reconnaît simplement la « *garantie du droit d'asile* »⁶⁵, sans aucune autre précision supplémentaire.

Si le silence et l'évocation font figure éloquentes du droit d'asile au sein des ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone, ils ne sont cependant pas les manifestations ultimes de la consécration vacillante dont il bénéficie. Ainsi, il se dégage tantôt une consécration vague, tantôt une consécration disparate. La première dimension s'illustre par une énonciation imprécise, voire hésitante. En définitive, tout semble fait comme si le constituant le faisait malgré lui ou au forceps dans la reconnaissance du droit d'asile. À ce propos le Tchad fait figure marquante. À la lecture de l'article 46 de la constitution de cet État, il apparaît que « *le droit d'asile est accordé aux ressortissants étrangers (...)* »⁶⁶. L'article 21 de la constitution du Congo-Brazzaville va le même sens. Selon ce dernier, « *le droit d'asile est accordé aux ressortissants étrangers dans les conditions déterminées par la loi* »⁶⁷. La brièveté de ces énonciations non seulement dissuade, mais aussi n'est pas de nature à inciter les personnes en situation d'incertitude au sein de leur pays d'origine à initier une demande d'asile pour le compte des pays concernés. En fait, une telle disposition des choses démontre le sentiment réfractaire que ces pays éprouvent à l'égard du droit d'asile en gelant au passage d'éventuelles ambitions des demandeurs d'asile. Dans la seconde dimension, il s'observe une

⁶⁰ Voir préambule de la loi constitutionnelle du 18 janvier 1996.

⁶¹ Voir Constitution du 7 janvier 2001.

⁶² Voir la loi constitutionnelle du 11 décembre 1990.

⁶³ Voir la loi constitutionnelle du 26 mars 1991.

⁶⁴ Voir la loi constitutionnelle du 15 mai 2019.

⁶⁵ Voir l'article 9 de la constitution du 2 juin 1991.

⁶⁶ Cf. Constitution du 31 mars 1996.

⁶⁷ Cf. Constitution du 21 décembre 2015.



disparité dans les contenus constitutionnels de certains pays, toute chose qui rend relativement claire leur volonté de reconnaître au droit d'asile une place véritable. À ce titre, les exemples ivoiriens, congolais et maliens font bonne figure. La mise en lumière de quelques dispositions de ces États contribue à mieux rendre compte de cette situation. Ainsi, selon l'article 12 de la constitution ivoirienne, on peut lire que *« toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques, ou de son appartenance ethnique peut bénéficier du droit d'asile sur le territoire de la République de Côte d'Ivoire, sous la condition de se conformer aux lois de la République »*⁶⁸. Dans un sens semblable, l'article 33 de la constitution de la République Démocratique du Congo précise que *« la République Démocratique du Congo accorde, sous réserve de la sécurité nationale, l'asile sur son territoire aux ressortissants étrangers, poursuivis ou persécutés en raison, notamment, de leur opinion, leur croyance, leur appartenance raciale, tribale, ethnique, linguistique ou de leur action en faveur de la démocratie et de la défense des Droits de l'Homme et des Peuples, conformément aux lois et règlements en vigueur »*⁶⁹. Cette discordance dans la consécration se décline également à l'article 12 de l'acte fondamental du Comité national pour le Salut du Peuple malien. En fait et selon ce dernier, *« toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques ou religieuses, de son appartenance ethnique, peut bénéficier du droit d'asile en République du Mali »*⁷⁰.

À l'analyse de ces dispositions, il se dégage à bonne lecture que le droit d'asile ne fait pas l'objet d'une consécration juridique dense. Celle-ci diverge d'un État à un autre, ce qui ne permet pas au demandeur potentiel⁷¹ d'asile d'obtenir une protection similaire et harmonieuse au sein des États d'Afrique noire francophone. La dissonance dans l'énoncé s'illustre par la variabilité des éléments consacrés. Ainsi, alors que pour la Côte d'Ivoire et le Mali l'emphase est mise sur la liberté politique ; religieuse ; philosophique et ethnique, le Congo RDC à l'inverse manifeste sa faveur pour la liberté tribale, linguistique et démocratique. Sur la forme, ces usages semblent convaincre, cependant ils dissuadent sur le fond. En effet, la liberté du demandeur d'asile reste restreinte au gré des variations selon les États. Ce dernier se retrouvant en ballottage entre ce qui est admis ici et récusé ailleurs. Aussi, son choix pour un État d'accueil devient complexe dans la mesure où il doit questionner les différentes formulations constitutionnelles pour trouver celle qui sied le plus à sa situation. À titre de droit comparé, le sens révélé par l'article 53 alinéa 1 de la Constitution française du 4 octobre 1958 paraît assez évocateur sur la question d'asile⁷². En effet, il met un point d'honneur sur la menace à la liberté ou sa condition humaine plus globalement. D'après ce dernier, *« les autorités de la République ont (...) le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France (...) »*. Contrairement aux formulations africaines qui paraissent moins généreuses, celle française ainsi que bien d'autres pays⁷³ de l'espace européen sont plus généreux dans leur consécration du droit d'asile. Elle offre à son demandeur une liberté d'action plus garnie dans la mise en œuvre de son droit.

C'est donc entre incertitudes, contradictions, fluctuations et de dynamiques discordantes que le droit d'asile s'illustre au sein des ordres constitutionnels d'Afrique noire francophone. Voulu de tous, mais non assumé de personne, ce droit apparaît, semble-t-il,

⁶⁸ Voir la loi n° 2000-513 du 1^{er} août 2000 portant constitution de la Côte d'Ivoire.

⁶⁹ Cf. loi constitutionnelle du 18 février 2006.

⁷⁰ Cf. l'acte fondamental n° 001/CNSP du 24 août 2020 du Comité national pour le Salut du Peuple.

⁷¹ F. MODERNE et A. PENA-GAIA, « Le droit d'asile », *op.cit.*, pp.292-315.

⁷² J. BENETTI et O. DUHAMEL, *La constitution et ses grands articles commentés*, Paris, Dalloz, 2017, p.88.

⁷³ L'on peut citer dans ce sillage le cas du Portugal, de la Belgique et de l'Allemagne.



comme relégué par rapport aux autres droits de la personne au sein de cet espace géographique. La considération précaire dont il fait objet pourrait se justifier par deux raisons fondamentales. La première est relative au principe de souveraineté des États⁷⁴. Il fait de l'État détenteur exclusif de la violence légitime et le place en instance de régulation et producteur du politique⁷⁵ d'une part et d'autre part en tant qu'instance garante de la compétition réglée et pacifique pour l'accession au pouvoir⁷⁶. En fait, depuis la sacralisation des frontières par la Charte des Nations Unies de 1945, l'intangibilité de ces dernières s'est renforcée. Ainsi, toute pénétration irrégulière à l'intérieur de celles-ci peut apparaître comme une offense à la dignité institutionnelle de l'État. Bien plus, il ressort davantage de plus en plus que la rigidité aux frontières constitue une expression d'affirmation de la souveraineté des États. Dans ce sens, le droit d'asile devient tributaire de cette dernière et par ricochet caution de son affirmation. La seconde raison pouvant justifier cette émasculature du droit d'asile repose sur l'expression d'un nationalisme aigu et exacerbé⁷⁷ dont font montre ces États d'obédience linguistique similaires. Dans ces pays, l'attachement dont les dirigeants manifestent à l'égard des pays d'origine des demandeurs d'asile induit assez souvent le rejet d'une cohabitation venant de « l'ailleurs » au bénéfice de « l'ici ». Ainsi comprise, cette dernière n'est pas exclue d'être considérée comme une atteinte à la nation.

Si DEGNI-SEGUI fait observer en 2001 que « *les États d'Afrique Noire Francophone sont parties, dans leur immense majorité, aux principaux instruments internationaux protecteurs des droits de l'homme, qu'ils soient universels ou régionaux* »⁷⁸, il reste que la mutualisation des contenus de ces instruments normatifs s'agissant du droit d'asile, reste équivoque au regard des discordances dont il bénéficie au sein des différents ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone. La consécration tantôt incertaine, tantôt aléatoire dont bénéficie ce droit, ainsi que les incohérences auxquelles il est confronté rendent difficile sa jouissance effective. Par cette consécration molle et à faible intensité, le constituant d'Afrique noire francophone rend vulnérable (même sans le savoir) un droit qui devrait bénéficier de la même dignité constitutionnelle que les autres. Ce qui occasionne une crise de normativité de la Constitution⁷⁹, dont la déclinaison immédiate se révèle être l'appropriation⁸⁰ du droit d'asile par le politique au détriment de ses bénéficiaires.

À la lumière de ces récriminations relatives de la consécration du droit d'asile, l'on pourrait à raison se demander en quoi elles sont singulières au droit d'asile. Pourtant, à se pencher uniquement sur leur spécificité par rapport au droit d'asile, le risque est grand d'avoir un regard partiel. À la vérité, si ces remarques ne sont pas particulières au droit d'asile, elles ont néanmoins des implications beaucoup plus négatives à son égard. Droit combinant les données de plusieurs droits, mettant en exergue une pluralité d'institutions et orientés vers des cibles diverses, dominées par l'incertitude et le doute. Dans ce sens, il va de soi que ces imperfections reconnues comme génériques ou naturelles dans d'autres droits portent un coup

⁷⁴ R-E. NSOGA, *La protection des réfugiés en Afrique centrale : quelle gouvernance des migrations forcées pour les États centre-africains ? : le cas du Cameroun*, Thèse de Doctorat Ph/D, Université Michel de Montaigne-Bordeaux III, 2020, p.115.

⁷⁵ Il incombe à l'État le devoir de produire les normes, de dégager des principes ainsi que des valeurs.

⁷⁶ L. CAMBRÉZY et S. LAACHER, « L'asile au Sud : Afrique, Méditerranée... », *op.cit.*, pp.3-16.

⁷⁷ *Ibid.* p.116.

⁷⁸ R. DEGNI-SEGUI, *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone : Théories et réalités*, Abidjan, Ed. CEDA, 2e éd., avr. 2001, pp. 48-49.

⁷⁹ F-J. AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, 01 janvier 2012 n° 1, pp.3-15.

⁸⁰ *Ibid.*, p.4.



considérable au droit d'asile qui a besoin de plus de précisions, de simplification et de clarté par rapport aux autres.

À la vérité, il serait peut-être temps que la consistance du droit d'asile connaisse un printemps afin de favoriser sa jouissance élargie. Car, la consécration constitue l'épicentre dans l'expression et la jouissance d'un droit. Plus elle est réussie, mieux le droit s'affirme. Paradoxalement, mieux elle est floue et ratée, plus la réalisation d'un droit sera incertaine. Ainsi comprise, même la détermination des titulaires dudit droit ne pourra qu'en pâtir du moment où celle-ci est non pas explicite, mais sous-jacente.

2- Une détermination sous-jacente des titulaires du droit d'asile

La détermination d'un droit doit tenir compte de deux conditions majeures que sont son objet et ses titulaires. Le premier vise à fournir au droit en question un contenu permettant d'identifier ce sur quoi il porte concrètement⁸¹. Quant au second, il permet de préciser les destinataires du droit, ceux à qui il profite et à qui il s'adresse. De façon générique, la confection d'un droit a toujours des destinataires directs et indirects⁸². Sont directement concernés ceux qui en sont les premiers bénéficiaires et les autres sont diffus dans la collectivité toute entière⁸³. Ainsi comprise, l'orientation d'un droit vers des titulaires précis présente l'avantage de le rendre plus opératoire en contribuant en même temps à son effectivité et à son efficacité. Cette exigence est plus impérative s'agissant du droit d'asile, dans la mesure où son titulaire est presque toujours une personne en inconfort sécuritaire dans son pays d'origine. Il s'agit plus concrètement d'une personne non pas située, mais en situation, et dont l'ambition première est de « fuir d'abord près de chez soi »⁸⁴, afin de trouver un refuge où sa vie ne sera plus menacée, mais où elle bénéficiera d'un regain de considération et d'humanité⁸⁵. Dans un tel contexte, la clarté devient une condition de validité et même d'efficacité d'un droit⁸⁶.

Cette incertitude qui caractérise la vie de la personne concernée révèle à maints égards l'intérêt d'une détermination généreuse⁸⁷ et claire des titulaires du droit d'asile. Or, c'est à ce niveau que réside tout le problème s'agissant des pays de l'obédience linguistique objets de la présente réflexion. En fait, les prescriptions constitutionnelles sur le droit d'asile dans ces pays semblent ne pas mettre un point d'honneur à prendre position sur la question. De fait, il n'existe pas au sein de leurs textes constitutionnels une précision sur les bénéficiaires de ce droit. Celui qui entend en bénéficier doit faire l'exploit de comprendre et dégager le sens des dispositions constitutionnelles des États concernés afin de savoir ou non s'il est bénéficiaire ou pas des orientations données.

La plupart de ces États manifestent leur faveur pour une formule relativement vague et diffuse. Il suffit pour s'en convaincre de convoquer les exemples du Mali et de la Côte d'Ivoire. En effet aux termes des articles 12 des textes constitutionnels de ces États, la mention « toute personne » s'illustre avec emphase tandis qu'au Congo RDC, la considération est portée vers la mention « tout étranger » aux termes de l'article 33 de la Constitution. Qu'il s'agisse de l'une ou de l'autre formulation, la difficulté reste la même à savoir l'imprécision sur les titulaires du

⁸¹ L. FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales*, op.cit., p.332.

⁸² J-L. AUBERT et Ph. JESTAZ, *Le droit*, Paris, Dalloz, 10^{ème} Ed., 2018, pp.24-25.

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ F. BOREIL, *Je n'avais plus le choix il fallait fuir. Paroles de réfugiés*, Paris, les petits matins, 2013, pp.83-84.

⁸⁵ M. AGIER, « Espaces et temps du gouvernement humanitaire », *Pouvoirs*, n° 144, 2013, pp.123-136.

⁸⁶ F. OST et M-V DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, p.131.

⁸⁷ Une détermination fournie d'un droit est déjà une preuve de bonne foi des pouvoirs publics de densifier la promotion d'un droit et par conséquent à offrir une meilleure protection aux citoyens. À l'inverse, une détermination peu fournie d'un droit postule en même temps la réticence de l'État à son égard.



droit d'asile. Aucun de ces énoncés ne parvient concrètement à faire ressortir le titulaire réel du droit, les plongeant en situation de flou permanent. Ils se doivent d'apprécier les situations dégagées dans le texte pour en déduire s'ils sont titulaires ou non. Il en ressort de cette situation une angoisse⁸⁸ permanente créée par l'incertitude⁸⁹ compréhensive générée par la norme.

De fait, si la protection d'un droit se veut soutenue et affirmée, la détermination de ses titulaires ne doit pas être déduite, mais claire. Elle ne doit non plus être sous-jacente, mais explicite. Dans ce sens, la reconnaissance d'un droit ne doit pas être fantaisiste dans le but de faire œuvre d'affiche publicitaire aux promoteurs de l'État de droit d'apparence et étrangement adossé sur de réelles inclinaisons antagonistes. En effet, consacrer le droit d'asile ne signifie pas, dans la pratique, un droit d'asile⁹⁰. Encore faut-il qu'il bénéficie d'une protection effective⁹¹. Or, cette protection commence par une identification claire et nette de ses titulaires.

Tout compte fait, il y'a urgence à clarifier les titulaires du droit d'asile. En fait, l'option pour une identification brumeuse de ceux-ci n'est en soi rien d'autre qu'une affirmation de la précarité dont il fait objet. Bien plus, cette considération pervertit ledit droit à mesure qu'il apparaît davantage comme droit de l'État, un droit reflétant la souveraineté de l'État qui consent ou non, de manière discrétionnaire, à accueillir sur son sol un étranger persécuté ou en exil⁹². Pourtant, cette prégnance de l'État a deux visages. Elle est en même temps le soubassement de l'existence du droit d'asile, en même temps catalyseur de sa fragilité et traductrice de son expression vacillante au sein de ces États d'Afrique noire francophone. Au surplus, si l'on peut considérer cette imprécision dans la détermination des titulaires et débiteurs du droit d'asile ne sont pas propres à l'Afrique, il reste qu'elle fragilise encore plus celui-ci. Dès lors, l'Afrique pourrait sans mesure se poser en référentiel dans ce cadre par la définition des législations avant-gardistes en la matière afin d'offrir à ses bénéficiaires un cadre d'expression et de jouissance incitatif. En considération de ce qui précède, il va de soi qu'il ne peut que bénéficier d'une application balbutiante.

B- UNE APPLICATION INCERTAINE

L'application est la phase suivante après la consécration. Elle s'identifie comme le moment de mise en œuvre de la norme. Celui dans lequel celle-ci prend effet ou commence à produire des effets à l'égard de ses destinataires⁹³. Cette fonction est essentielle dans la mise en œuvre de la norme parce que c'est par son fait que, les finalités véritables de cette dernière sont évaluées. Or, il va de soi que la constitutionnalisation constitue le nœud de cette dynamique, de sorte que l'application en soit l'expression. Cela se décline par une mise en œuvre bégayante et bafouillante des normes connexes à la Constitution au profit de l'asile. Bien plus, il ressort même une certaine désinvolture dans le déploiement infraconstitutionnel dudit droit au sein des États d'obédience linguistique voisine. Cette situation s'apprécie aussi bien au nom d'une réception législative timorée (1) que du fait d'un aménagement institutionnel négligé (2).

1- Une réception législative timorée

Il est dans l'ordre naturel de la cause normative qu'une fois que la Constitution a consacré un phénomène, il fasse l'objet d'une réception législative afin que toute la vigueur juridique qui l'accompagne s'affirme. Elle s'inscrit dans une dynamique de coordination des

⁸⁸ J. CARBONNIER, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10^{ème} Ed., p.201.

⁸⁹ *Ibid.*, p.202.

⁹⁰ M-E. BAUDOIN, « L'asile constitutionnel : du mythe à la fiction », *op.cit.*, pp.3-16.

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Idem.*

⁹³ J-L. AUBERT et Ph. JESTAZ, *Le droit*, *op.cit.*, p.23.



textes⁹⁴ laquelle elle tire sa conformité de la constitution⁹⁵. C'est par ce truchement qu'elle acquiert sa validité. Concrètement, la réception se présente comme une technique par laquelle la loi intègre de façon explicite ce qui est consacré par la constitution. Ceci est d'autant plus vrai qu'il arrive assez souvent que la Constitution soit peu exhaustive sur certains aspects et qu'il faille absolument une loi pour rendre la volonté du constituant explicite. Il s'agit pour l'essentiel des lois organiques considérées comme « *catégories normatives* »⁹⁶ intermédiaires dont le but ultime est d'œuvrer à la complétude de la Constitution⁹⁷.

Si cette fonction peut avoir un effet positif du fait qu'elle permet d'élargir la confection et la compréhension de la norme constitutionnelle au Parlement à travers la sacralisation de la discussion⁹⁸, il n'en demeure pas moins qu'elle pourrait relativement prêter le flanc à des relents pervers à travers une politisation de la norme⁹⁹. La conséquence de cette extension étant une manipulation subjective de celle-ci au bénéfice de l'exécutif. En fait, la configuration inégalitaire des parlements en Afrique au profit des régimes en place induit assez souvent une fonction législative orientée et taillée sur mesure comme expression de leurs visions politiques. C'est en cela que se résume l'articulation de la réception législative de l'asile.

À la lecture des différents instruments législatifs relatifs au droit d'asile au sein des États d'Afrique noire francophone, il s'en dégage un constat peu rassurant. Ceci se fonde sur la désinvolture avec laquelle s'articule la réception législative du droit d'asile au sein des États objet de l'étude. Ainsi, entre vacuité de certaines lois et configuration hasardeuse, le législateur a voulu s'inscrire dans la continuité tâtonnante et hésitante du dispositif constitutionnel. Le cas malien s'affirme dans ce sillage. Non seulement la loi¹⁰⁰ portant statut des réfugiés s'étend sur deux pages avec une contenance de seize articles, mais elle ne renseigne pas en quoi consiste la notion d'asile. Dans cette perspective, elle l'aborde sommairement en son article 3. Il en est de même pour le cas du Cameroun. À la faveur de la loi n° 2005/006 du 27 juillet 2005 portant statut des réfugiés au Cameroun la question de l'asile paraît non seulement accessoire, mais surtout équivoque. C'est dire que, dans l'intitulé de la loi et ses dispositions premières, il va étonnement en faire référence en son article 6. À cet effet, l'on peut bien lire à l'alinéa 1 de l'article 6 que « *la présente loi s'applique à tout demandeur d'asile et réfugié sans discrimination au regard de son genre, de sa religion, de sa race, ou de sa nationalité* ». Non seulement le législateur ne nous renseigne pas sur le sens donné à l'asile, mais aussi opère une confusion (volontaire) entre asile et réfugié si bien que le demandeur d'asile ne pourra clairement déterminer s'il est *in concreto* concerné par ladite loi ou pas. Cette situation n'est

⁹⁴ J-L. BERGEL, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 5^e éd, 2012, p.76.

⁹⁵ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, Paris, Dalloz, 1962, p.287.

⁹⁶ O. DUHAMEL et G. TUSSEAU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 5^{ème} Ed., 2020, p.477.

⁹⁷ F. BRUNET, *La normativité en droit*, Paris, Mare et Martin, 2011, p.516. Aussi convient-il de rappeler que le Conseil constitutionnel français est constant sur cette fonction de complétude reconnue aux lois organiques. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il annule assez régulièrement certaines lois ordinaires qui ne respecteraient pas les lois organiques en se fondant sur l'argument de violation de la Constitution. Voir utilement dans ce sens, les décisions 177 DC et 178 DC, 30 août 1984, dans lesquelles le Conseil constitutionnel annule des dispositions législatives ordinaires instituant des cas d'incompatibilité, au motif que d'après l'article 25 de la Constitution, seule la loi organique aurait pu le faire. Ceci est exprimé encore plus nettement dans une décision n° 86-217 DC, 28 septembre 1986, *Liberté de communication* dans laquelle le Conseil constitutionnel invalide une disposition législative ordinaire au motif qu'en la prenant le législateur « *a empiété sur le domaine réservé à la loi organique par l'article 13 al. 4 de la Constitution* ». Voir L. FAVOREU et al., *Droit des libertés fondamentales, op.cit.*, p.170.

⁹⁸ F. OST, *À quoi sert le droit ? Usages, fonctions, finalités, op.cit.*, p.524.

⁹⁹ F. BRUNET, *La normativité en droit, op.cit.*, p.514.

¹⁰⁰ Loi n° 98-040 du 28 juillet 1998 portant Statut des réfugiés.



pas loin de celle centrafricaine¹⁰¹. Dans ce pays, la question d'asile relève davantage d'un conte de fées que d'une réalité consubstantielle à l'homme. En effet, la loi relative au réfugié n'y accorde ni mention ni intérêt. Tout est fait dans ce pays comme si l'asile était un « parti de l'opposition »¹⁰² à l'égard duquel on manifeste méfiance et doute. Cette observation peut paraître curieuse dans un pays au sein duquel le diktat de l'instabilité est ancré dans les mœurs politiques. On se serait attendu à ce que ce dernier aménage une place considérable à l'asile au regard des clivages qu'il a connus et des souffrances endurées par son peuple. La vie humaine aurait pu être sanctifiée dans ce pays, au besoin sublimée.

Ces quelques morceaux choisis sur la réception législative de l'asile en d'Afrique noire francophone ne sont pas exclusifs aux États illustrés. Elle est quasiment identique aux autres pays de cet espace géographique. On pourrait citer dans ce sillage les cas du Gabon, de la Côte d'Ivoire et du Sénégal. Face à cette banalisation concertée du droit d'asile, il s'en dégage tout naturellement les figures hideuses d'une malheureuse globalisation¹⁰³. Or, celle-ci aurait pu servir de catalyseur à ce droit de l'homme connu de tous et minoré de plusieurs. Aussi, cette situation apparaît quantitativement paradoxale dans la mesure où sont pourtant clamées et exhibées les louanges d'une odyssée d'un nouveau constitutionnalisme en Afrique¹⁰⁴. Ce dernier repose sur l'exigence de sacralité de la norme, mieux encore sur « *une certaine forme d'organisation et de gestion du pouvoir* »¹⁰⁵. Il s'agit donc d'une forme autour de laquelle s'articule l'idée d'une garantie « *des libertés individuelles en indiquant aux pouvoirs constitués par le pouvoir constituant, des limites de leurs propres actions, de leurs propres manifestations ou expressions* »¹⁰⁶. L'optimisation de ce constitutionnalisme est conditionnée par une garantie non pas supposée, mais effective des droits des citoyens et des personnes. Elle requiert également une adéquation entre la loi et les hommes dont elle est censée régir les conduites avec un pari d'efficacité¹⁰⁷, axée sur une protection toujours étendue des droits de la personne. Or, cette valorisation des droits requiert une considération égalitaire de ceux-ci et la récusation de toute forme de discrimination.

En effectuant une analyse minutieuse des dispositifs législatifs existants, il en ressort que les préoccupations des questions développementalistes priment sur la question de l'asile. Celles-ci sont pour l'essentiel tournées vers l'optimisation du social. En fait, si des aspects relatifs à la santé, à l'éducation et l'emploi dominent le quotidien des Africains, il semble que les politiques du voisinage subissent une relative négligence. Elle implique ainsi qu'elles fassent l'objet d'une considération sélective en fonction des intérêts en jeu ou pour contenter les partenaires bilatéraux et multilatéraux des pays concernés. Dans ce sens, le droit d'asile « pourrait attendre » afin de mettre un point d'honneur sur ces droits quotidiens vitaux, plus tangibles pour le devenir des Africains et se pose par ricochet en « fonds de commerce politique » pour les échéances électorales. Telle se décline le sens donné au droit d'asile pour les ordres gouvernants des pays concernés. De ce qui précède, il s'observe que la banalisation concertée du droit d'asile rend ce constitutionnalisme moins offensif et relativement érodé

¹⁰¹ Voir la loi n° 07/019 du 28 décembre 2007 portant statut des réfugiés en République centrafricaine.

¹⁰² La méfiance que les régimes en place manifestent vis-à-vis de l'opposition pourrait être partagée s'agissant du droit d'asile. En fait, dans ce continent, on perçoit assez souvent l'opposition comme un fléau à la démocratie plutôt qu'un adjuvant de promotion de celle-ci. Dans le même sens, le droit d'asile semble subir cette négligence parce considérée comme une menace à la relative cohésion que connaissent ces États. Dans ce sens, les pouvoirs semblent observer une rationalité voulue.

¹⁰³ J-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, Paris, LGDJ, 2^{ème} Ed., 2010, p.13.

¹⁰⁴ J-N. TAMA, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, Paris, L'Harmattan, p. 13.

¹⁰⁵ J-N. TAMA, *L'odyssée du constitutionnalisme en Afrique*, op.cit., p. 13.

¹⁰⁶ *Idem*.

¹⁰⁷ I. PARIENTE-BUTTERLIN, *Le droit, la norme et le réel*, Paris, PUF, 2005, p.56.



compte tenu de la considération inégale dont l'asile, pourtant droit de l'homme fait l'objet y compris l'aménagement institutionnel négligé qu'il subit.

2- Un aménagement institutionnel négligé

Une fois qu'un droit est consacré, c'est-à-dire reconnu par les instruments normatifs en vigueur au sein d'un État, l'aménagement institutionnel est l'étape suivante. Elle consiste pour l'essentiel à traduire en acte ce qui était resté dans l'ordre du formel. Il est question de traduire en réalité la volonté du constituant et/ou du législateur. L'institution apparaît ainsi comme la vitrine de la norme, car c'est à elle qu'il revient la lourde tâche de la valoriser au final. C'est fort de cela que Maurice Hauriou fait de l'institution « *une idée d'œuvre qui se réalise et dure juridiquement dans un milieu social ; pour la réalisation de cette idée, un pouvoir qui lui procure des organes* »¹⁰⁸.

Dans la logique du Doyen de Toulouse, organes et pouvoirs sont intimement liés dans la mesure où c'est l'un qui engendre l'autre. Pourtant, s'il revient au pouvoir de procurer des organes, il va de soi qu'ils seront à l'image de ce pouvoir. C'est dans cette dynamique que s'inscrit la réception institutionnelle du droit d'asile. Elle oscille entre inexistence d'organes en charge du droit d'asile et méconnaissance de ceux-ci. Sur le premier volet, il ressort qu'il n'existe pas au sein des États d'Afrique noire francophone des organes spécifiques en charge de l'asile. La plupart des textes n'évoquent que des organes relatifs aux réfugiés. Que ce soit au Burkina Faso ou au Cameroun, ce sont les organes en lien avec la question des réfugiés qui sont convoqués dans les textes qui aménagent lesdites institutions. Pour le Burkina, c'est le décret n° 09/001 du 6 janvier 2009 portant organisation et fonctionnement des organes de mise en œuvre de la politique nationale relative aux réfugiés. Il met en lumière un certain nombre d'organes à savoir la Coordination nationale pour la protection du réfugié¹⁰⁹, la Commission Nationale pour les Réfugiés (CONAREF)¹¹⁰, du Secrétariat général¹¹¹, de la Sous-commission d'éligibilité¹¹² et des Commissions des Recours¹¹³. Aucun de ces organes ne se voit expressément attribuer la charge des questions d'asile. Tous ces organes ne traitent que des réfugiés et accidentellement de l'asile. Le Cameroun n'est pas en marge de ce constat. En effet, à la faveur du décret n° 2011/389 du 28 novembre 2011 portant organisation et fonctionnement des organes de gestion du statut des réfugiés, il ressort qu'aucune disposition ne fait référence de façon expresse à l'asile. D'après l'article 1^{er} de ce dernier, « *le présent décret porte organisation et fonctionnement des organes de gestion du statut des réfugiés et en fixe les règles de procédure* ». C'est donc dans la confusion et l'amalgame que l'asile est sommairement convoqué dans lesdits instruments.

À titre de droit comparé, le cas français est assez protecteur. Dans ce pays, il est créé un organe dénommé l'Office de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA). Créé par la loi de 1952, il a la charge de définir et de mettre sur pieds la politique¹¹⁴ en matière d'asile. Ainsi, les demandeurs d'asile bénéficient d'un cadre d'expression fluide et sans ambiguïtés dans lequel leurs droits sont promus. Cet organe bénéficie d'une large autonomie se

¹⁰⁸ M. HAURIU, « Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté », *Cahiers de la nouvelle journée*, 1933, pp.89-96.

¹⁰⁹ Voir l'article 2 de ce décret.

¹¹⁰ Voir l'article 6 dudit décret.

¹¹¹ Voir l'article 9, *idem*.

¹¹² Voir l'article 20, *ibid*.

¹¹³ Voir l'article 28, *ibid*.

¹¹⁴ On verra ainsi qu'au 31 décembre 2014, le nombre de personnes placées sous la protection de l'OFPRA est estimé à 193 552 dont 173 968 réfugiés, 18 296 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1288 apatrides. Voir rapport d'activité de l'OFPRA de 2014.



caractérisant par une organisation singulière et une liberté financière comme soubassement d'une meilleure promotion des droits des demandeurs d'asile. Il reçoit à ce titre chaque année un appui financier des pouvoirs publics ainsi que d'autres commodités nécessaires à son épanouissement¹¹⁵. C'est par exemple dans ce sens que chaque demandeur d'asile perçoit une allocation de 280 euros par mois, tout comme il peut être logé dans un centre d'accueil¹¹⁶. Rien que la seule existence de cet organe conforte si besoin en était, les personnes nécessiteuses de cette protection subsidiaire sur l'engagement de l'État d'accueil et son sens appuyé de solidarité pour les droits de l'homme.

Contrairement à la France, relativement plus soucieuse du droit d'asile, parce que reconnu comme droit fondamental¹¹⁷, les pays d'Afrique noire francophone manifestent leur adhésion pour la fusion. Cette dernière s'exprime par l'imbrication de l'organe chargé des réfugiés¹¹⁸ et éventuellement de l'asile au sein des ministères responsables des affaires étrangères. Celui-ci constitue juste un démembrement de cet organe, n'ayant aucune considération institutionnelle véritable. Cette démarche est aux antipodes de l'expérience française plus encline à la valorisation de l'asile. Ainsi, la considération minimaliste de l'asile témoigne à la vérité du refus des pouvoirs des États concernés de mettre sur pieds de véritables mécanismes sur la question, en vue de mieux promouvoir les droits de ces personnes en situation d'incertitude¹¹⁹. Si un tel état de choses rappelle à bien des égards le caractère non idyllique¹²⁰ de la situation de l'asile en Afrique noire francophone, elle permet également de mettre en lumière l'affection manifestée par ces États en faveur de l'individualisme¹²¹ et la récusation de la solidarité. En se contentant d'un asile du « *service minimum* »¹²², se dessine très vite une civilisation de « *non-accès* »¹²³ au droit d'asile dominé par le « Moi » et le refus du « Nous ».

Il convient cependant de reconnaître que cet état de choses est tributaire de la nature même du droit en appliqué et soulève avant tout la problématique de son effectivité. Étymologiquement, le terme « *effectivité* » vient du latin *effectivus* qui signifie « *actif* », « *qui produit* »¹²⁴, « *qui exprime un effet* »¹²⁵ ou encore « *producteur d'effets* »¹²⁶. Plus exactement, c'est l'épithète « *effectif* » qui vient du latin, le substantif « *effectivité* » s'étant formé seulement au XXe siècle à partir de ladite épithète pour exprimer la qualité de ce qui est effectif¹²⁷. Selon

¹¹⁵ Il s'agit entre autres de l'instruction, des soins de santé et éventuellement un emploi.

¹¹⁶ A. POUILLE, *Libertés publiques et droits de l'homme*, Paris, Dalloz, 16^e Ed, 2008, p.127.

¹¹⁷ H. OBERDORFF, *Droits de l'homme et libertés fondamentales*, Paris, LGDJ, Coll. Lextensoéditions, 5^e Ed, 2015, p.419.

¹¹⁸ Cette situation est vérifiable dans les expériences du Burkina Faso, du Gabon, du Cameroun et de la Côte d'Ivoire.

¹¹⁹ S. SARRADET, « Santé psychologique des demandeurs d'asile dans un contexte politique défavorable : perspectives d'intervenants sociaux sur les réformes du système de protection des réfugiés », *Revue Service social*, Vol 61, N° 1, 2015, pp.59-73.

¹²⁰ A. SEDJARI, *Droits de l'Homme entre singularité et universalité*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.18.

¹²¹ J. COMMAILLE, *À quoi nous sert le droit*, Paris, Gallimard, 2015, p.297.

¹²² L. CAMBRÉZY, « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité », *op.cit.*, pp.18-27.

¹²³ V. GUIRAUDON, « L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire », *Pouvoirs*, n° 144, 2013, pp.89-110.

¹²⁴ P. LASCOUMES, 'Effectivité', in A. – J. ARNAUD (Dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Paris, LGDJ, 2e éd., 1993, p. 217.

¹²⁵ Voir, « Effectivité » et « Effectif, ive », in *Dictionnaire le Trésor de la langue française*, www.atilf.atilf.fr.

¹²⁶ Voir, « Effectivité », in M. BLAY (Dir.), *Dictionnaire des concepts philosophiques*, Paris, Larousse, CNRS éditions, 2013, p. 236.

¹²⁷ Voir, « Effectivité », in G. CORNU et Association Henri Capitant (Dir.), *op. cit.*, p. 386.



le Dictionnaire Le Lexis, le terme « effectif » signifie « *qui existe réellement* », « *qui se traduit en actes* »¹²⁸ et pour le Dictionnaire Robert, qui ne définit pas le substantif « effectivité », le mot « effectif » signifie : « *qui se traduit par un effet* », « *par des actes réels* »¹²⁹ et donne, comme synonyme, le terme « concret ». Le dictionnaire Littré définit également l'adjectif « effectif » : « *qui produit des effets* », soit « *qui existe effectivement* »¹³⁰. La combinaison de ces différentes acceptions laisse entrevoir que l'effectivité se mesure aux effets produits par une norme. Autrement dit, elle se rapporte au rapport parallèle que le droit entretient avec la société¹³¹. Dans ce sens, l'effectivité se pose comme un moyen d'évaluation des écarts pouvant exister entre le droit et la pratique. Pour être conforme aux attentes sociales, ce rapport devra « *plus ou moins être adéquat à un ordre social qui le détermine* »¹³². Il s'établit alors un lien entre l'effectivité et l'efficacité du droit. Kelsen postule en cela qu'« *un ordre juridique est considéré comme valable si ses normes sont efficaces, c'est-à-dire effectivement obéies et appliquées, en gros et de façon générale* »¹³³. Ce qui est effectif dans le sens de l'auteur désigne ce qui est appliqué réellement et se traduit par des actes tangibles¹³⁴.

Analyser l'effectivité d'une législation reviendrait alors à réaliser une opération de comparaison permettant « *d'établir le taux d'observation ou d'inobservation d'une norme légale* »¹³⁵. **Vue sous cet angle**, « *l'effectivité se présente ici comme un rapport de conformité entre ce qui est prévu et ce qui est* »¹³⁶. Appliquer cette définition de l'effectivité au droit d'asile revient à considérer qu'il est effectif dès lors qu'il existe réellement et que ses modalités de mise en œuvre sont observées. Ainsi entendue, l'effectivité du droit d'asile correspondrait au taux de protection prononcée et au rapport de conformité entre les demandeurs d'asile et ceux qui reçoivent effectivement la protection. Tout écart entre ces deux pôles serait la manifestation d'une situation d'ineffectivité du droit d'asile. Puisque l'effectivité s'évalue davantage en termes d'effets, il serait non équivoque de faire observer qu'elle n'est plus alors envisagée comme une action, mais comme le résultat d'une action¹³⁷. Cette option permet de révéler au bout du compte que l'effectivité doit être considérer le droit d'asile comme étant effectif non pas de par sa formalisation, mais à partir des effets qu'il produit. Ainsi compris, il serait hâtif de prétendre à l'effectivité d'un droit dont les effets sont discutables. Si on se limite simplement à ce qui est consacré, le risque est grand que l'on prétende à l'effectivité d'un droit dont l'affirmation reste pourtant recherchée¹³⁸. Il doit dès lors exister une certaine conformité, voire congruence entre ce qui est prescrit et qui est fait. C'est la condition essentielle de réalisation d'un droit de l'homme. Ceci appelle au moins deux observations : d'une part, que des mesures

¹²⁸ Voir, « Effectif, ive », « Effectivité », in *Le Lexis, Le dictionnaire érudit de la langue française*, Larousse, 2009.

¹²⁹ Voir, « Effectif, ive », in *Le Petit Robert*, 2013.

¹³⁰ Voir, « Effectif, ive », in J. PRUVOST et C. Blum (Dir.), *Le nouveau Littré*, Paris, éd. Garnier, 2004, p. 453.

¹³¹ P. LASCOUMES et E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Droit et société*, n° 2, 1986, pp.102-115.

¹³² P. LASCOUMES et E. SERVERIN, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *op.cit.*, pp102-115.

¹³³ H. KELSEN, *Théorie pure du droit*, *op.cit.*, p.287.

¹³⁴ C.TZUTZUIANO, *L'effectivité de la sanction pénale*, Paris, LGDJ, 2019, p.11.

¹³⁵ L. MADER, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne, Payot, 1985, p. 57, cité par C. TZUTZUIANO, *L'effectivité de la sanction pénale*, *op.cit.*, p.11.

¹³⁶ *Ibid.* p.12.

¹³⁷ Y. LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et société*, 2011/3, n° 79, pp. 727-742.

¹³⁸ S. BESSON, « L'effectivité des droits de l'homme : Du devoir être, du pouvoir être et de l'être en matière de droits de l'homme », Communication issue de la 42e session de l'Institut international des droits de l'homme, Strasbourg, 4-5 juillet 2011, p.63.



structurelles et institutionnelles soient prises¹³⁹ et d'autre part que la détermination d'un droit de l'homme soit envisagée en lien avec un droit en particulier plutôt qu'avec l'ensemble des droits de l'homme en tout temps¹⁴⁰. Il faudrait pour ce faire que soit envisagée une considération égale des droits, de sorte qu'« aucun droit de l'homme ne peut être entièrement réalisé et donc effectif sans que les autres droits de l'homme soient aussi entièrement réalisés »¹⁴¹. Or, et même si l'on feint de ne pas le percevoir, ce postulat s'envisage difficilement s'agissant du droit d'asile en Afrique. Contrairement aux autres droits,¹⁴² celui de l'asile semble bénéficier d'une prise en compte relative, voire négligée. Cette situation amène à observer qu'il est objet d'une effectivité discutable, fait l'objet d'une considération inégale en rapport avec les autres droits, toute chose qui rend son affirmation relativement illusoire.

Qu'il s'agisse de la constitutionnalisation ou de l'application, les États d'Afrique noire francophone, pour la plupart, manifestent leur défaveur pour la fleuraison du droit d'asile. Des considérations mobilisées, il ressort que la reconnaissance de ce droit apparaît comme un simple artifice que ces États exhibent à l'égard de leurs partenaires internationaux pour dissuader les critiques éventuelles sur leur nature liberticide. Pourtant, même si l'argument de préservation de la sécurité pouvait justifier la minoration dont fait l'objet le droit en Afrique noire francophone, surtout avec la montée en puissance du terrorisme, il peine cependant à convaincre. Une fois que l'on est partie aux conventions internationales, il est tout à fait logique que celles-ci soient valorisées en droit interne. Cet état de choses apparaît non seulement paradoxal, mais aussi étonnant dans un contexte marqué par un « printemps » des droits de l'homme en Afrique. Toutefois, si la reconnaissance est admise comme le nœud de l'affirmation d'un droit, et cette dernière est déficiente, il va de soi que l'opérationnalisation sera flottante.

II- UNE OPÉRATIONNALISATION FLOTTANTE DU DROIT D'ASILE

La reconnaissance déficiente du droit d'asile dans les ordres constitutionnels des États d'Afrique noire francophone constitue le fondement de son existence équivoque. Dans cette veine, il fait également l'objet d'une opérationnalisation flottante, de sorte que sa réalisation soit sujette à des inconstances et balbutiements. Il s'en suit que sa déclinaison est concomitamment objet d'une opposabilité tâtonnante (A) et d'une justiciabilité obstruée (B).

A- UNE OPPOSABILITÉ CHANCELANTE

L'affirmation d'un droit repose sur d'importants éléments. Ceux-ci dépendent pour l'essentiel sur son objet et ses bénéficiaires, tout comme son opposabilité demeure un déterminant substantiel de sa complétude. De fait, un droit acquiert toute sa dignité à partir du moment où ses bénéficiaires ont la possibilité de faire contester sa violation auprès d'une juridiction ou de pouvoir en revendiquer ses effets à l'égard des tiers¹⁴³. Lorsqu'il n'est pas opposable, son existence ne peut qu'être compromise et sa réalisation presque toujours sujette à des violations aussi bien venant l'administration que des tiers. Ceci requiert cependant une totale transparence des éléments constitutifs du droit en cause. Pourtant, s'agissant du droit d'asile, cette indication semble davantage relever du vœu que de la réalité. Cette situation se traduit aussi bien par une incertitude quant à ses débiteurs (1) qu'une ambiguïté des droits sous-jacents (2).

¹³⁹ *Idem.*

¹⁴⁰ *Ibid.* p.73.

¹⁴¹ *Ibid.* p.79.

¹⁴² On pourrait utilement évoquer le droit au logement, le droit au travail et à l'éducation.

¹⁴³ G. CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p.890.



1- L'incertitude quant aux débiteurs

Il peut paraître étonnant d'évoquer la notion de débiteur dans une étude dédiée au droit public. La surprise trouve réponse dans la nature même de cette notion, qui est d'origine civiliste. Elle trouve ainsi sa plus simple affirmation dans la mise en œuvre de l'obligation. Vue sous cet angle, elle apparaît comme un lien de droit, non pas entre une personne et une chose comme le droit de propriété, mais entre deux personnes en vertu desquelles l'une d'entre elles, la créancière, peut exiger de l'autre, le débiteur, une prestation ou une abstention¹⁴⁴. Ainsi conçue, l'obligation désigne le rapport tout entier qui existe entre le créancier et le débiteur, côté actif et passif. Mais, allant du général au moins général, on vise aussi, le rapport d'obligation considérée du côté de la dette. On a ainsi dans un sens technique la face passive du droit personnel, le lien de droit par lequel une ou plusieurs personnes appelées débitrices sont tenues d'une prestation envers une ou plusieurs autres reconnues comme créanciers¹⁴⁵.

La réalité que génère l'obligation entre créancier et débiteur trouve un sens similaire s'agissant de l'expression des droits de l'homme. Cette formule, relativement proche du droit public ne correspond pas toujours à l'exacte situation juridique de ceux qu'elle désigne¹⁴⁶. En réalité, il est question de déterminer contre qui, peuvent être invoqués les droits fondamentaux. Mais elle a son utilité dans la mesure où s'il y'a des bénéficiaires, et en quelque sorte des créanciers, il y a aussi des débiteurs¹⁴⁷. Le problème de fond que pose la détermination d'un débiteur est de situer les bénéficiaires sur l'orientation de la responsabilité en cas de violation d'un droit. Le principe de responsabilité suppose que toute violation d'un droit ou d'une norme soit assortie d'une action en responsabilité¹⁴⁸, ou encore vers qui cette dernière est imputable¹⁴⁹. Pour Hans KELSEN, la liberté n'existe qu'à partir du moment il existe un lien causal entre son titulaire et les bénéficiaires. Il formule à ce propos que « *l'homme n'est libre que dans la mesure où sa conduite, malgré les lois causales qui la déterminent, devient le point final d'une imputation, c'est-à-dire la condition d'une conséquence spécifique* »¹⁵⁰. Cela suppose au préalable l'existence d'un dommage¹⁵¹ et l'obligation de réparation. Par cette responsabilité, l'on pourrait en déduire que le débiteur était tenu d'agir¹⁵² et par ricochet de protéger le droit menacé. Ainsi compris, les débiteurs des droits sont de deux catégories. Il peut s'agir de l'administration, tout comme il peut l'être pour des personnes morales de droit privé et des personnes physiques.

Pourtant, malgré la pertinence de ces prérequis, la situation du droit d'asile reste marginale. L'on note un inconfort dans la détermination du débiteur de ce droit. Qu'il s'agisse du constituant ou du législateur, l'unanimité quant à la détermination du débiteur du droit d'asile semble se poser en dénominateur commun. À ce sujet, les Constitutions sénégalaise¹⁵³, béninoise¹⁵⁴ et togolaise¹⁵⁵ brillent par un mutisme édifiant. Ainsi, l'on pourrait utilement convoquer la Constitution tchadienne dont le silence est remarquable à ce sujet. Selon son

¹⁴⁴ F. TERRÉ, Ph. SIMLER, Y. LEQUETTE et F. CHÉNEDÉ, *Droit civil, les obligations*, Paris, Dalloz, 12^{ème} Ed., 2019, p.3.

¹⁴⁵ *Idem*.

¹⁴⁶ L. FAVOREU et al., *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 21^{ème} Ed., 2019, p.956.

¹⁴⁷ *Idem*.

¹⁴⁸ J. WALINE, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 21^{ème} Ed., 2018, p.546.

¹⁴⁹ H. KELSEN, *Théorie pure du droit, op.cit.*, p.28.

¹⁵⁰ *Idem*.

¹⁵¹ J. WALINE, *Droit administratif, op.cit.*, p.546.

¹⁵² J. HERON et Th. LE BARS, *Droit judiciaire privé*, Paris, LGDJ, 6^{ème} Ed., 2015, p.38.

¹⁵³ Constitution du 7 janvier 2001.

¹⁵⁴ Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

¹⁵⁵ Préambule de la loi constitutionnelle togolaise du 15 mai 2019.



article 46, le droit « *d'asile est accordé aux ressortissants étrangers dans les conditions déterminées par la loi* ». Cette observation garde la même vigueur s'agissant de l'article de 9 de la Constitution burkinabé. Aux termes de ce dernier, l'on peut lire que « *la libre circulation des personnes et des biens, le libre choix de la résidence et le droit d'asile sont garantis dans le cadre des lois et règlements en vigueur* », ou de l'article 12 de la constitution ivoirienne selon laquelle, « *toute personne persécutée en raison de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques, ou de son appartenance ethnique peut bénéficier du droit d'asile* ». Plus illustratif est l'alinéa 1 de l'article 14 de la Constitution gabonaise. Selon ce dernier ; « *devant la persécution, toute personne a le Droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays* ». Lorsqu'on scrute ces dispositions, le constat est flagrant. Aucune d'elle ne renseigne clairement sur le débiteur du droit d'asile. Le bénéficiaire dudit droit reste dubitatif à l'égard de l'entité vis-à-vis de laquelle il peut invoquer son droit en cas de violation. S'agit-il de l'État pris dans l'ensemble, ou d'autres organes tels que des personnes morales de droit privé et des personnes physiques ? En tout en état de cause, le bénéficiaire n'en sait rien. Il se retrouve dans un brouillard qui ne lui permet pas de savoir face à qui revendiquer son droit qui aurait fait l'objet de violation.

De ce qui précède, il apparaît illusoire de prétendre promouvoir un droit si l'on est incapable d'indiquer avec précision les organes et les personnes à qui la sanction de la violation incombe. Cette manière de procéder démontre à la vérité du caractère superfétatoire de la question de l'asile pour les dirigeants des pays d'Afrique noire francophone. Pour ces derniers, l'asile apparaît d'une part comme marqueur au bénéfice d'un certain nombre d'appuis financiers octroyés par des bailleurs de fonds internationaux et certains partenaires bilatéraux et multilatéraux soucieux de la préservation des droits de l'homme. D'autre part, il ne serait qu'un moyen d'ostentation en vue de manifester leur adhésion aux exigences de l'État de droit. Pourtant, l'État dont il est question obéit à certaines conditions. Il s'agit tout d'abord d'une reconnaissance de l'égalité de tous devant la loi, ainsi qu'un certain nombre de qualités substantielles de la législation et, en tout premier lieu, la prévisibilité¹⁵⁶. Il s'agit ensuite de la reconnaissance des droits et libertés aux citoyens¹⁵⁷, et enfin de prescrire aux autorités publiques une certaine manière d'agir. Cela suppose en même temps que le droit en vigueur offre un contenu soucieux de la légalité, avec en toile de fond le culte des droits fondamentaux¹⁵⁸. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire que les normes en vigueur au sein d'un État soient de qualité. Pour ce faire, il faudrait que la demande sociale soit le corollaire d'une certaine croyance selon laquelle la norme vient « *à bout des difficultés, qu'elle est une solution, une garantie ou, en quelque sorte, une thérapeutique* »¹⁵⁹.

Des figures d'une norme protectrice au service de l'État de droit, il va de soi que les bases normatives du droit d'asile ne sont pas éligibles. Raison pour laquelle existent et subsistent brouillard et confusion sur l'identification du débiteur du droit d'asile. Si l'on s'en tient à cela, il ne serait pas exagéré de qualifier le droit d'asile au sein des États d'Afrique noire francophone de « *coquille vide* », au demeurant de « *droit fantôme* ». Cette qualification confirme la situation en cause qui révèle simplement le caractère inopérant d'un droit dont le débiteur reste relativement trouvable. De fait, tout semble être fait comme si le vœu était celui de flageller le droit l'asile afin qu'il ne serve que de figuration et de décoratif, car un droit sans

¹⁵⁶ J. CHEVALLIER, *L'État*, Paris, Dalloz, 1999, p.43.

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ *Idem*.

¹⁵⁹ P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel : Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, Paris, Dalloz, 2014, pp.5-27.



débiteurs est l'image d'un procès sans cause ni les parties. Il devient tout simplement sans objet et par ricochet sans intérêt.

Au surplus, si l'on peut comprendre cette attitude de par la constante mutation des sociétés à laquelle s'ajoute une complexité et une variabilité de ses moyens d'intervention¹⁶⁰, il reste que cela ne justifie guère une telle minoration du droit d'asile. En fait, les politiques publiques mobilisées par l'État ne doivent avoir pour but ultime que la valorisation de la condition humaine et dont les droits de l'homme en sont sa raison d'être. Une fois que cette perception est méconnue, c'est toute la fondation de l'État qui s'ébranle et par conséquent du droit¹⁶¹. Toutefois, pour que cet objectif soit atteint, il faut que le droit d'asile soit sauvé¹⁶² des inconforts normatifs sous lesquels il croule. Il en est de même de l'urgence d'une considération renouvelée des droits sous-jacents induits par ce dernier.

2- L'ambiguïté des droits sous-jacents

Les droits fondamentaux constituent un tout. Ceci indique qu'au-delà des aspects principaux qu'ils protègent, il existe d'autres aspects accessoires et secondaires qu'ils intègrent. Ils contribuent en partie à la nette protection des personnes, mais surtout à rendre optimale toute la vigueur de ce droit. C'est la traduction qui s'en dégage des droits sous-jacents au droit d'asile. En fait, si la protection de la personne dont la liberté est menacée semble être la vitrine en matière d'asile, il reste cependant que cette dernière infère des droits complémentaires. Ainsi, le demandeur d'asile doit pouvoir bénéficier d'une somme de prérogatives de nature à conforter ses espoirs d'une sécurité perceptible et possiblement retrouvée. Tel est par exemple le cas en France¹⁶³. Dans ce pays, au-delà de la protection qui lui est garantie, il jouit d'autres prérogatives inhérentes à sa qualité de demandeur d'asile¹⁶⁴. Dans une veine similaire, il peut avoir droit à un logement dans un centre d'accueil¹⁶⁵ en attendant l'aboutissement de la procédure d'obtention du titre de séjour. Bien plus, il est reconnu les droits de la défense au demandeur d'asile dans le cadre des procédures relatives à l'obtention d'un titre de séjour.

L'énonciation de toutes ces prérogatives au bénéfice du demandeur d'asile pour la France constitue simplement l'expression d'une considération égalitaire entre les nationaux et non-nationaux. Pour le Conseil constitutionnel français¹⁶⁶, les étrangers, quelle que soit leur condition se trouvant sur le territoire français doit bénéficier des mêmes prérogatives¹⁶⁷. Cette situation observée en France contraste cependant avec la réalité africaine. Dans cet espace géographique, les droits sous-jacents à l'asile paraissent relever d'une fiction. Les demandeurs d'asile au sein des pays d'expression francophones sont exclus du bénéfice de tout droit inhérent à leur condition d'étranger en quête de liberté et de protection. La négligence dont il est objet conforte le rejet manifesté à son égard au sein de ces États¹⁶⁸.

¹⁶⁰ COMMAILLE (J.), *À quoi nous sert le droit*, *op.cit.*, p.10.

¹⁶¹ *Ibid.*, p.438.

¹⁶² Rapport de l'Institut Montaigne sur le thème « Sauver le droit d'asile », 2018, p.3.

¹⁶³ La France n'est certes pas un modèle absolu en matière d'asile, mais l'état lieux de celui-ci au sein de ce pays invite à lui reconnaître un certain mérite par rapport aux expériences africaines objet de l'étude.

¹⁶⁴ POUILLE (A.), *Libertés publiques et droits de l'homme*, *op.cit.*, p.127.

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ Cons. Const., 13 août 1993, no 93-325 DC, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France et celle n° 2003-484 DC, 20 nov. 2003.

¹⁶⁷ X. BIOY et al, *Grands arrêts du droit des libertés fondamentales*, Paris, Dalloz, 2^{ème} Ed., 2019, p.648.

¹⁶⁸ Il sied de rappeler que cette observation n'exclue aucun État. Tous sans exception n'aménagent aucun droit sous-jacent à l'asile.



En réponse à la condition dans laquelle se retrouve le droit d'asile dans les États d'Afrique noire francophone, le reproche d'un « *service minimum* »¹⁶⁹ formulé à leur égard peut prospérer, il reste que c'est toute la « *politique du voisinage* »¹⁷⁰ des pays concernés qui est remise en cause. De par ces usages en cours au sein de ces États, le demandeur d'asile, plus qu'un humain en danger et à l'égard duquel une solidarité certaine devrait se manifester, est plutôt considéré comme un « indésirable »¹⁷¹ pour lequel méfiance et distance s'observent. Il s'en suit que celui qui sollicite l'asile en Afrique ne doit pas être indigent compte tenu du délaissement dont il est victime venant de l'État. Il doit s'agir d'une personne objet d'une situation confortable faute de quoi, son sort dans le pays d'accueil serait hypothétique. Vu sous cet angle, il s'opère une double catégorisation des demandeurs d'asile qui se décline entre l'asile alimentaire et indigent et celui du confort et de la bourgeoisie. La première concerne ces personnes sollicitant l'asile sans moyens de subsistance et ne présentant aucun intérêt pour l'État d'accueil. Une fois dans ce dernier, ils font face en leur sort en bravant toutes les difficultés inhérentes à leur survie. Les seconds par contre n'ont besoin d'aucun appui de l'État d'accueil. Ils bénéficient des moyens nécessaires pour se garantir une heureuse existence au sein de l'État de résidence. On les retrouve plus au sein de la classe politique. Il s'agit pour l'essentiel d'anciens hauts commis d'États et/ou d'anciens Présidents de la République pour lesquels les actes de gestion n'ont pas été sains et se retrouvent en inconfort sécuritaire dans leur pays d'origine¹⁷². Dans ce contexte, la solution pour garantir leur sécurité est tout simplement de partir pour trouver asile ailleurs. Cette option est plus appréciée des pays concernés en ce sens qu'elle est moins onéreuse et revêt un caractère plus politique¹⁷³ qu'humanitaire.

Quoique l'on dise ou qu'il en soit, l'existence du droit d'asile en d'Afrique noire francophone souffre d'ambiguïté et d'inconstance. En fait, il est irréfutable qu'un droit consacré et aménagé sans des escortes indispensables à son affirmation ne constitue qu'un appendice. Toutefois, s'il est vrai que le droit demeure un régulateur des usages sociaux, il est tout aussi vrai qu'il « *n'est ni un dieu de bonté ni un terrifiant labyrinthe, mais une manière, évidemment perfectible, de rendre la société plus vivable* »¹⁷⁴. Cette considération en même temps relatif et utile permet de valoriser un droit qui correspond assurément à la réalité de l'asile en Afrique. Elle est simultanément une expression de la minoration des droits de l'homme dans ce continent et une traduction de la réalité d'un besoin constant d'aménager à l'homme une protection certaine. La perception *janusienne* dont il est objet fonde également la justiciabilité obstruée qui le caractérise.

B- UNE JUSTICIABILITÉ OBSTRUÉE

La justiciabilité constitue également un déterminant majeur de la définition d'un droit de l'homme. Il a donc spécialement le monopole de la législation et de la normation des droits fondamentaux. Pour bénéficier d'une protection optimale, il est nécessaire que celle-ci soit de nature à favoriser une saisine des instances juridictionnelles. Pourtant, tel ne semble point être

¹⁶⁹ L. CAMBRÉZY, « Réfugiés et migrants en Afrique : quel statut pour quelle vulnérabilité », *op.cit.*, pp.18-26.

¹⁷⁰ G. GLASSON-DESCHAUMES, « La politique européenne de voisinage », *Journée d'étude du 20 mars 2006 sur le thème : Externalisation de l'asile et de l'immigration : après Ceuta et Mallila, les stratégies de l'Union européenne*, p.10.

¹⁷¹ M. AGIER, *Gérer les indésirables. Des camps de réfugiés au gouvernement humanitaire*, *op.cit.*, p.9.

¹⁷² L'on se souvient encore des cas de Blaise Compaoré ; de Hissène Habré et de François Bozizé qui ont respectivement trouvé asile en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Cameroun.

¹⁷³ Elle consiste pour l'essentiel à offrir l'asile aux amis politiques des États voisins pour leur manifester une certaine solidarité. Dès lors, l'on se pose alors pour l'État d'origine de la personnalité comme un adversaire de poids eu égard aux informations hautement stratégiques que pourraient détenir la personnalité en question.

¹⁷⁴ J-L. AUBERT (J-L.) et Ph. JESTAZ, *Le droit*, *op.cit.*, p.168.



le cas. L'impératif de clarté requise n'est que vœu et incantation, car, la justiciabilité du droit d'asile est marquée par d'importants écueils. L'obstruction dont il s'agit se traduit aussi bien par l'inintelligibilité des règles de procédures (1) que par l'identification ardue des organes de protection (2).

1- L'opacité des règles de procédures

L'effectivité d'un droit requiert une compréhension élargie. Elle suppose le « *caractère d'une règle de droit qui est réellement appliquée* »¹⁷⁵, c'est-à-dire que les comportements de ses destinataires ou des autorités chargées de sa mise en œuvre sont conformes à son contenu¹⁷⁶, ou encore qu'une sanction soit prononcée contre ceux qui ne la respectent pas¹⁷⁷. Derrière l'idée de l'effectivité du droit, se trouve en réalité toute la problématique de la qualité du droit. Manquant de définition de référence, la qualité du droit peut être entendue selon le professeur ABANE ENGOLO comme « *l'exigence de fiabilité du droit incombant à sa création et à son application* »¹⁷⁸. Exigence de sécurité juridique, elle s'articule autour de l'intelligibilité de la norme. Celle-ci se définit par rapport à la compréhension effective du texte¹⁷⁹, consistant pour l'édictateur de la norme d'éviter les équivoques par la prescription positive de la conduite humaine¹⁸⁰. Cela peut être représenté comme l'intelligence du concepteur du droit d'émettre des lois matérielles qui sont compréhensibles par une intelligence moyenne¹⁸¹. Ce but est dès lors rempli par l'émission d'une norme qui d'une part n'est pas trop complexe pour l'application du droit et d'autre part, correspond à ce que les destinataires y voient¹⁸². Il va ainsi exister une combinaison entre l'intelligibilité de la norme et la simplification du droit¹⁸³.

La simplification devient consubstantielle à l'intelligibilité. Un droit de simple formulation est plus accessible parce qu'il favorise une compréhension plus large vis-à-vis de ses destinataires. Mieux l'on comprend le sens d'un droit, plus on est situé sur les obligations qu'il génère et partant des prérogatives qu'il protège. Par contre, plus un droit est flou, inintelligible, moins il est accessible et par conséquent protège moins ses destinataires. Car il est difficile d'être protégé par un droit que l'on ne comprend pas ou qui est peu accessible. Cette situation engendre un ordre juridique complexe dominé par des formulations juridiques complexes, tant de par leur teneur que de leur technicité. Les difficultés générées par une telle disposition des choses militent peu en faveur d'une volonté de protection améliorée d'un droit car la complexité caractéristique d'un droit engendre toujours plus de problèmes qu'elle n'en résout. Alors que la simplification contribue à l'édification de l'État de droit par l'affermissement de la sécurité juridique à travers le sentiment de confiance qu'elle génère à l'égard des administrés¹⁸⁴, l'inintelligibilité à l'inverse œuvre à la dégénérescence de l'ordre juridique et par ricochet de l'État de droit à travers une promotion des standards juridiques

¹⁷⁵ Y. LEROY, « La notion d'effectivité du droit », *Droit et Société*, n° 79/2011, pp.717-729.

¹⁷⁶ *Idem*.

¹⁷⁷ *Idem*.

¹⁷⁸ P-E. ABANE ENGOLO, « La qualité du droit », *Revue africaine de droit et de science politique*, Vol 1, n° 1, janvier-juin 2013, pp.91-94.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p.92.

¹⁸⁰ *Idem*.

¹⁸¹ H. MOTULSKHY, *Principes d'une réalisation méthodique du droit. Essai sur les éléments générateurs des droits subjectifs*, Paris, Sirey, 1948, Réed Dalloz 1992. Cité par P-E. ABANE ENGOLO, « La qualité du droit », *op.cit.*, p.92.

¹⁸² P-E. ABANE ENGOLO, « La qualité du droit », *op.cit.*, p.92.

¹⁸³ N. MOLFESIS, « Simplification du droit et déclin de la loi », *Revue trimestrielle de droit civil*, 2004, 2013, p.151-156.

¹⁸⁴ J. DE CLAUDE, *Les considérations générales du Conseil d'État sur « La sécurité juridique et complexité du droit »*, Rapport public, 2006, p.281



floues ou à géométrie variable¹⁸⁵. S'agissant de l'Afrique noire francophone, elle œuvre à l'intensification de la norme et partant des droits des individus en particulier¹⁸⁶. C'est donc dans ce contexte que se situent les règles de procédures relatives à l'asile. Lorsqu'elles ne sont pas inexistantes¹⁸⁷, elles brillent par un laconisme de nature à dissuader leur usage par des demandeurs d'asile. En considération de l'exemple tchadien¹⁸⁸, il s'en dégage une énonciation équivoque desdites règles de procédure. Sans indiquer les éléments que doit présenter le demandeur d'asile, cette loi prescrit simplement un délai de 90 jours¹⁸⁹ pour faire acte de candidature une fois sur le territoire tchadien. Par un traitement peu accessible de la demande d'asile, le requérant se voit indiquer une durée de 30 jours¹⁹⁰ en cas de rejet de sa requête.

Même si l'intervention d'une commission d'éligibilité est requise, il reste que les modalités de son intervention ainsi que l'étendue de ses missions sont peu claires. Le cas burkinabé ne s'éloigne pas de celui tchadien. Dans ce pays, la procédure d'asile¹⁹¹ se caractérise par une accessibilité confuse. Aux termes de l'article 4 du décret en matière d'asile, l'on peut lire que la « *demande d'asile est adressée au Coordonnateur national de la CONAREF (...)* ». Cette indication peu rassurante et lacunaire ne révèle nulle part les éléments constitutifs de la demande. Ce syndrome d'inintelligibilité n'épargne pas le Cameroun. Aux termes de l'article 8 du décret n° 2011/389 du 28 novembre 2011 portant organisation et fonctionnement des organes de gestion du statut des réfugiés, il ressort que « *toute demande d'asile est adressée au président de la commission d'éligibilité et elle est reçue par le secrétariat technique* ». Contrairement aux autres expériences, celle camerounaise amplifie la complexité des règles de procédure en matière d'asile. Non seulement les éléments de forme et de fond de la demande ne se sont pas référencés, mais aussi les délais d'introduction de celle-ci ne sont pas mentionnés. Manifestement, il revient au demandeur d'asile de se muer en divin pour imaginer les délais et les éléments constitutifs de sa demande.

Face à ce flou observé dans les procédures relatives à la demande d'asile, la marche vers le refuge se présente finalement pour le demandeur d'asile comme un chemin de croix qu'il doit braver pour espérer bénéficier d'une carte de résidence en guise de foi et de rédemption. Toute chose qui vient davantage fragiliser la condition psychologique dans laquelle il se trouve déjà dominé par un sentiment de peur et d'incertitude. En effet, on se serait attendu à ce que les règles de procédures en matière d'asile soient suffisamment explicites afin de faciliter les démarches des demandeurs d'asile. La clarté de ces procédures n'est que la déclinaison de l'exigence d'une connaissance suffisante desdites procédures¹⁹². Cette connaissance suffisante

¹⁸⁵ Y. POIRMEUR, « L'État de droit entre enchantement et désenchantement », *Curentuljuridic*, 2010, p.23.

¹⁸⁶ R. DEGNI-SEGUI, « L'accès à la justice et ses obstacles », in *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Colloque international, du 29 septembre au 1er octobre 1993 à Port-Louis (République de Maurice), p.252.

¹⁸⁷ L'on remarquera par exemple que la loi sur l'asile en République du Mali est marquée par un silence étonnant sur les procédures en matière d'asile. Il s'agit de la loi n° 98-040 du 18 mai 1998 portant statut des réfugiés.

¹⁸⁸ Loi n° 027/PR/2020 du 31 décembre 2020, portant asile en République du Tchad.

¹⁸⁹ Voir art.13 de la loi tchadienne précitée.

¹⁹⁰ Voir art.15 de la loi tchadienne précitée.

¹⁹¹ Voir le décret n° 2011-119/PRES/PM/MAECR du 10 mars 2011 relatif aux modalités d'application de la loi portant statut des réfugiés au Burkina Faso.

¹⁹² Voir Cons.Const., N° 99-421 DC. Dans cette décision, le conseil précise avec emphase que : « *en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la garantie des droits requise par l'article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables ; qu'une telle connaissance est en outre nécessaire à l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la déclaration en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel "tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint de faire ce qu'elle n'ordonne pas" ».*



rime avec l'idée d'une accessibilité de la norme¹⁹³. De fait, plus la norme est claire et compressible, mieux elle est accessible et donc protectrice des droits des administrés. Le cas inverse consisterait effectivement à la rendre obscure. Dans ce cas, non seulement elle serait la garantie d'une insécurité juridique en occasionnant une incohérence du droit dans son déploiement, mais aussi une insécurité des citoyens face au droit, ce qui est communément appelé un manque de prévisibilité du droit¹⁹⁴. Or, une telle norme ne peut prétendre offrir aux demandeurs d'asile un vécu rassuré au sein de l'État d'accueil.

Au regard de ce qui précède, il s'en dégage l'urgence d'une redéfinition du cadre processuel de l'asile. Ce dernier mérite de faire l'objet d'un toilettage dans le but ultime d'offrir au demandeur d'asile une expression méliorative. Ceci exige un réaménagement des règles existantes partant d'une considération plus exigeante du droit en général et du droit d'asile en général. Il s'agit tout d'abord d'opérer une détermination claire et nette des délais d'introduction de la requête. Ce délai devra s'inscrire dans un seuil raisonnable afin de ne pas maintenir le demandeur d'asile dans une attente interminable. Il s'agit ensuite de rendre précis les éléments de forme et de fond de la requête en introduction d'une demande d'asile. Les éléments normatifs devraient préalablement en déterminer le contenu dans le but d'éviter des corrections et renvois intempestifs vis-à-vis d'un demandeur d'asile. Cette situation pourrait davantage conforter la précarité émotionnelle dans laquelle se trouve déjà le demandeur d'asile. Il s'agit enfin de rendre plus fluides les différentes étapes de la procédure. Cela permettra au demandeur d'asile d'avoir une connaissance maîtrisée de ces étapes afin de faciliter ses démarches. Si l'on n'a pas une bonne connaissance des différentes étapes, la protection que l'on entend offrir à un individu restera illusoire. Cette illusion s'étend aussi à la jouissance d'un droit à l'égard duquel les organes de protection font l'objet d'une identification difficile.

2- L'identification ardue des organes de protection

Il serait difficile de prétendre promouvoir un droit si les organes qui sont censés le faire restent peu visibles. La défense effective d'un droit commence par la possibilité offerte au demandeur d'asile de connaître avec précision les organes au sein desquels il doit introduire sa demande. À l'évidence, cette dimension n'est ni connue ni voulue des États concernés par la présente réflexion. Dans la plupart de ceux-ci, les organes de protection de l'asile sont peu ou presque pas connus des demandeurs d'asile. Qu'il s'agisse des organes administratifs ou juridictionnels, la situation est la même.

Lorsque les organes administratifs ne sont pas incrustés au sein du ministère¹⁹⁵, ils sont quasiment inexistantes ou dissous au sein des organes aménagés pour les réfugiés¹⁹⁶. Si l'on prend ce dernier cas, la situation centrafricaine semble alarmante. Des cinq organes aménagés par le décret de 2009 portant organisation et fonctionnement des organes de mise en œuvre de la politique nationale des réfugiés¹⁹⁷, aucun ne fait allusion à la question de l'asile. Il en est de même du cas burkinabé. Dans ce pays, l'organe de défense des droits des demandeurs d'asile

¹⁹³ P. RRAPI, *L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel : Étude du discours sur la « qualité de la loi »*, op.cit., p.25.

¹⁹⁴ *Ibid.*, p.87.

¹⁹⁵ Cas du Cameroun, de la Centrafrique et Burkina Faso. Il peut s'agir du ministère des relations extérieures pour le Cameroun ou de celui de l'intérieur pour la Centrafrique et le Burkina Faso.

¹⁹⁶ Cas de la Côte d'Ivoire et du Sénégal.

¹⁹⁷ Il s'agit concrètement de la Coordination nationale pour la protection du réfugié, la Commission nationale pour les réfugiés (CONAREF), du Secrétariat général, de la Sous-commission d'Éligibilité et des Commissions des Recours.



est dilué au sein de la commission nationale pour les réfugiés¹⁹⁸. Rien que de par sa dénomination, le demandeur d'asile pourrait ne pas se sentir concerner par ledit organe. C'est n'est qu'à l'issue d'une longue et pénible lecture du texte que l'intéressé découvre que ledit organe promet aussi laconiquement les droits des demandeurs d'asile. Au Cameroun, ce n'est non plus le beau temps de l'organe administratif. En effet, l'on peut lire à l'alinéa 2 du décret 2011 portant organisation et fonctionnement des organes de gestion du statut des réfugiés qu'il est « *établi auprès du ministère en charge des Relations extérieures : la commission d'éligibilité au statut de réfugié, ci-après désignée "la commission d'éligibilité"; la commission des recours des réfugiés ci-après désignés "la commission des recours" »*. Ces organes ne bénéficient pas d'une existence permanente, mais ponctuelle, voire *ad hoc*. Car, elles se réunissent tous à « *la demande du président* »¹⁹⁹. Pourtant, l'usage de cette mention n'est guère rassurant pour la protection des droits. Elle est non seulement imprécise et milite pour une certaine intemporalité. Ainsi, le demandeur d'asile peut le faire X jours et la commission se réunit Y jour. Cela relève du pouvoir discrétionnaire du président qui garde la liberté de convoquer ses membres en temps voulu. Cette liberté rédactionnelle maintient le demandeur d'asile en situation d'incertitude pérenne, qui suscite en lui désespoir et doute, elle qui se croyait pourtant en « terre promise ». Cet agencement opaque et compact des organes administratifs de protection de l'asile au sein d'Afrique noire d'obédience française n'est pas de nature à favoriser une heureuse éclosion dudit droit. Contrairement à la France où il existe tout un Office de Protection des Réfugiés et des Apatrides (OFPRA) et une Cour nationale du droit d'asile dont la mission ultime est de connaître les recours relatifs à l'asile²⁰⁰, jouissant de toute la dignité institutionnelle nécessaire pour œuvrer à une meilleure protection de l'asile, l'Afrique brille étonnement par des entourloupes organisationnelles peu favorables à l'éclosion du droit d'asile. Le cas français pourrait faire acte d'exemple pour les pays africains, même l'on pourrait quelque peu admettre qu'il est lui-même porteur d'imperfections.

La figure des organes juridictionnels présente des traits similaires à celle des organes administratifs. En constitutionnel, leurs figures restent pâles en matière d'asile. Tous manifestent une indifférence vis-à-vis de ce droit. Ceci justifie d'ailleurs l'inexistence d'une jurisprudence en la matière au sein des juridictions nationales. Les différentes contestations relatives aux demandes d'asile sont traitées par les commissions instituées à cet effet. Celles-ci statuent dans les, le spectre d'une justice retenue²⁰¹ se dégage. Car, il convient de signaler que ces différents États « *en dernier ressort* »²⁰². À l'image de l'ancienne juridiction administrative française organes administratifs sont en même temps juge et partie. L'absorption d'une juridicisation du droit d'asile apparaît dommageable pour ses destinataires, car à l'analyse des différentes lois ainsi que des différents aménagements réglementaires, il n'a pas été jugé utile de concilier les organes juridictionnels à la protection de ce droit. Qu'il s'agisse du juge judiciaire, administratif ou même constitutionnel, l'indifférence demeure le principe. En fait, les données de terrain issues de la fouille des éléments de jurisprudence révèlent une absence d'exemple par lesquels le juge tant judiciaire qu'administratif se serait prononcé²⁰³. Malgré le

¹⁹⁸ Voir l'article 2 du décret n° 2011-119/PRES/PM/MAECR du 10 mars 2011 relatif aux modalités d'application de la loi portant statut des réfugiés au Burkina Faso, précité.

¹⁹⁹ Voir les articles 3 et 4 du décret précité.

²⁰⁰ P. WEIL et D. POUYAUD, *Le droit administratif*, Paris, PUF (Collection Que sais-je ?), 2008, p.83.

²⁰¹ J.-C. RICCI, *Droit administratif général*, Paris, Hachette, 5e Ed, 2013, p.240.

²⁰² Voir l'art.13 du décret camerounais précité, art.14 du décret burkinabé ; art.28 décret centrafricain du 6 janvier 2009 relatif à l'organisation et fonctionnement des organes de mise en œuvre de la politique nationale relative aux réfugiés et art.16 de loi tchadienne du 31 décembre 2020 en matière d'asile.

²⁰³ Il convient de signaler que nous n'avons pu mobiliser aucune jurisprudence en lien avec la question de l'asile au sein des États objets de la présente réflexion. Aussi, il est difficile d'envisager une réelle protection d'un droit dont le cadre normatif est dominé par le flou et l'incompréhension. Dès lors, la place du juge ainsi que le contrôle subséquent ne peuvent que souffrir d'une pale expression.



caractère fondamental de l'accès au juge,²⁰⁴ le cadre normatif en lien avec l'asile n'aménage pas des conditions d'accès au juge. Cette carence fort déplorable pour la protection de ce droit combine avec le gel du principe du double degré de juridiction. En se proclamant juge de premier et dernier ressort, le double degré de juridiction s'en trouve sacrifié à l'autel de la plénitude de compétence en matière d'asile au sein des États d'Afrique noire francophone. Il en est de même de quelques principes structurants de la justice tels que le contradictoire et la publicité. De fait, les textes régissant l'asile ne font guère mention de la possibilité laissée au demandeur d'asile d'indiquer les motivations pour lesquelles il la sollicite ni la possibilité pour lui de se faire assister par un conseil de son choix. Dans la plupart des expériences d'Afrique noire francophone, le procès-verbal apparaît comme le seul élément d'expression du demandeur et de contact avec les membres de la commission. De plus, la publicité est sans intérêt dans la pratique de ces organes. Le demandeur d'asile est certes convoqué au sein d'une institution publique, mais c'est le seul élément positif. Une fois au sein de la commission, c'est l'opacité qui prévaut. Hormis les parties, aucune autre personne ne peut y avoir accès pour assister au déroulement de la séance. Cette situation paradoxale à l'exigence de justiciabilité contrarie à dose la jouissance du droit d'asile, si tant est que celle-ci constitue l'épine dorsale de tout droit en vertu du fait que tous les droits s'y prêtent²⁰⁵.

La somme des récriminations sur le droit d'asile révèle à la réalité que la pratique de celui-ci au sein des États objet est peu fluide. En effet, les administrations en charge des questions d'asile brillent par une certaine émasculature du fait de l'absence d'autonomie qui est la leur. Comme annoncé plus haut, on les retrouve dans la plupart des cas imbriquées au sein d'autres organes. Ceci implique tout aussi que les responsables chargés de l'asile sont d'abord et avant tout des agents publics qui s'en occupent incidemment de ces questions mieux sporadiquement. Ainsi, ils n'ont aucune véritable expérience dans la gestion des questions migratoires. Traitement négligé des dossiers de demande d'asile, dominé par le non-respect des délais de leur traitement ainsi qu'une opacité dans le traitement des dossiers. Si cet état de choses met en lumière l'amateurisme des personnes responsables de ces questions, elle traduit *a contrario* une pratique d'asile peu convaincante portée par l'absence de volonté politique des gouvernants dans la mise sur pied d'une véritable politique en matière d'asile. Quand les statistiques ne sont pas introuvables²⁰⁶ et que les rapports annuels sur l'asile sont quasi inexistantes, c'est toute la pratique d'asile qui s'en trouve hypothéquée²⁰⁷.

Contrairement à ce qui se fait au sein des États concernés, l'exemple français appelle l'attention. Dans ce pays, non seulement les autorités déconcentrées interviennent dans le processus d'octroi d'un certificat de séjour, mais aussi les juridictions administratives et constitutionnelles jouent pleinement leur partition. Dans le premier cas de figure, une fois que

²⁰⁴ Voir l'article L 522-2 du Code de justice administrative française.

²⁰⁵ A. SOMA, *Traité de droit constitutionnel général*, op.cit., p.505.

²⁰⁶ Les investigations menées indiquent que la plupart des pays d'Afrique noire francophones ne présentent pas de statistiques en matière d'asile.

²⁰⁷ Le cas des 16 000 demandeurs d'asile expulsés de l'Algérie en 2020 vers le Niger alors que les demandes d'asile avaient été introduites depuis des mois voire des années pour certains. Alors que les demandeurs d'asile étaient en attente, ils se verraient embarqués dans les camions et bus pour être déposés à la frontière avec le Niger tandis que d'autres étaient simplement jetés en prison alors qu'aucune procédure de vérification individuelle du statut des demandeurs n'avait été envisagée. Il en est de même du cas de Thérèse Walu de nationalité congolaise qui, après avoir parcouru plus de 3000 kilomètres et plusieurs années de marche pour rejoindre l'Afrique du Sud, attendra plusieurs années pour se voir délivrer le certificat d'asile. Elle accuse entre autres la lenteur de l'administration et les nombreuses tracasseries subies pour bénéficier du certificat d'asile. Voir rapport du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés de 2021. Si cette situation concerne des pays exclus du champ de l'étude, elle révèle malheureusement par déduction la réalité du droit d'asile au sein de la quasi-totalité des pays d'Afrique et par ricochet de ceux d'obédience francophone.



le demandeur d'asile pénètre le territoire français, il revient au préfet du département concerné de lui délivrer une autorisation de séjour provisoire sur laquelle s'adossera sa demande d'asile auprès de l'OFPPA²⁰⁸. Il ressort ainsi que le préfet joue un rôle déterminant dans le processus de délivrance d'un certificat d'asile. Car, c'est sur la base du document qu'il délivre que la demande d'asile est jugée recevable. Sur le second élément, les juridictions administratives et constitutionnelles font figure éloquente. D'une part, le juge constitutionnel français a substantiellement œuvré à la reconnaissance de l'asile comme droit subjectif de l'homme²⁰⁹, d'autre part, le juge administratif contribue au quotidien à préserver et consolider les droits des demandeurs d'asile. Qu'il s'agisse de l'entrée sur le territoire²¹⁰ ; de la prise en compte des conditions minimales d'accueil²¹¹ ou du respect des droits des demandeurs d'asile tout au long de la procédure d'examen de leurs demandes²¹², le juge administratif français est présent. On se serait attendu à une attitude semblable des juges africains de l'espace francophone qui ont malheureusement opté pour l'indifférence et le silence, sacrifiant les demandeurs d'asile à l'autel du pouvoir exécutif. Il faut dire dans ce sens que la primauté de la souveraineté et la sacralité du service public de l'État concurrent à la banalisation du droit d'asile. L'asile peut donc attendre, encore que ces gens viennent d'ailleurs et ne sont pas des nôtres. Finalement, la protection de la dignité humaine reste un vœu, un conte de fées et une lubie tant que les particularismes étatiques priment et que des petits intérêts prospèrent.

CONCLUSION

À l'orée de l'année de 2023, les observations restent les mêmes, les critiques encore plus acerbes et l'état des lieux toujours plus alarmant s'agissant de la situation des droits de l'homme en Afrique noire francophone. Si ces réprobations sont pour l'essentiel justifiées par la sacralité du pouvoir et les volontés de perpétuation qui s'en dégagent, elles mettent surtout en lumière les tares d'une « *politique du voisinage* »²¹³ domestiquée par des individualités. Cette dernière est dominée par le rejet de l'autre et le repli sur soi au péril des droits de l'homme. Si l'on peut apprécier le relatif effort de reconnaissance fait de ce droit, l'on déplore cependant la mise en œuvre équivoque dont il est objet. Celle-ci étant caractérisée par une opposabilité tâtonnante et une justiciabilité obstruée. Face à tout ce brouillage normatif et institutionnel, ce sont les bénéficiaires de ce droit qui en pâtissent. Dès lors, le droit d'asile en Afrique noire francophone souffre d'un mal congénital qui se manifeste tant par sa reconnaissance vacillante que par son opérationnalisation flottante. Dès lors, pour qu'il atteigne ses objectifs ontologiques, il convient que celui-ci fasse l'objet d'une considération nouvelle. Ceci passe par une homogénéisation de son cadre normatif et sa considération plus exigeante. Aussi convient-il d'œuvrer pour une vivification de son cadre institutionnel au bénéfice de ces personnes qui ne demandent qu'à vivre dans un lieu où elles seront en sécurité.

²⁰⁸ Le juge administratif et le droit d'asile le droit d'asile est en France un droit fondamental, dont les sources sont constitutionnelles, conventionnelles et législatives. Les dossiers thématiques du Conseil d'État, 2016, p.7.

²⁰⁹ Cons. Const., 13 août 1993, no 93-325 DC, Loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

²¹⁰ CE, 13 décembre 1991 ; CE, Section, 30 décembre 2013, Mme O.,

²¹¹ CE, 19 novembre 2010, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration ; CE, 27 octobre 2010, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c/M. et Mme V. ; CE, 27 octobre 2010, ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire c/M. et Mme V.

²¹² CE, 29 mai 2013, M. B., CE, 10 octobre 2013, OFPPA c/Y. ; CE, 27 février 2015, OFPPA c/M. Z. ; CE, 26 mai 2014, M. G. ; CE, 18 novembre 1987, B.

²¹³ G. GLASSON-DESCHAUMES, « La politique européenne de voisinage », *Journée d'étude du 20 mars 2006 sur le thème : Externalisation de l'asile et de l'immigration : après Ceuta et Mallila, les stratégies de l'Union européenne*, p.10.