



L'EXPULSION DES ÉTRANGERS PAR LES ÉTATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

ADOYI Ibouraïm,
Docteur en droit public
Assistant à l'université de Lomé,
adoyifils@gmail.com
Agoé Gikamé (Lomé)

Résumé

L'appréciation du cadre juridique de l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone montre que cette mesure de police administrative spéciale est faiblement règlementée et encadrée. Les motifs de son adoption sont insuffisamment calibrés et détaillés. De surcroît, il n'existe souvent pas de dispositions protectrices de certains étrangers contre cette décision d'éloignement, ni des garanties procédurales qui permettent de concilier la préservation de l'ordre public et les droits fondamentaux des étrangers. Ces faiblesses facilitent l'adoption arbitraire de cette sanction administrative.

Mots clés : expulsion, police administrative, ordre public, bonnes mœurs, droits fondamentaux.

Summary

An assessment of the legal framework for the expulsion of foreign nationals by French-speaking Black African countries shows that this special administrative police measure is poorly regulated and supervised. The reasons for issuing expulsion decisions are insufficiently calibrated and detailed. Furthermore, there are often no provisions to protect certain foreign nationals against this removal decision, nor procedural guarantees to reconcile the preservation of public order and the fundamental rights of foreign nationals. These weaknesses facilitate the arbitrary adoption of this administrative sanction.

Key words: expulsion, administrative police, public order, morality, fundamental rights.



Introduction

« *L'étranger n'a pas le droit de déplaire à la cité au même degré que le national* »¹. Dans toutes les sociétés primitives ou modernes, il est attendu de l'étranger qu'il soit irréprochable dans la communauté qui l'accueille. Tout comportement répréhensible qu'il adopte risque non seulement d'entraîner sa sanction juridique notamment pénale, mais aussi administrative à travers son expulsion par la communauté autochtone.

Face à la montée en puissance de la mobilité internationale des personnes physiques², dans un contexte marqué par le développement du terrorisme et des comportements de violence, les États renforcent leur politique migratoire à travers des lois qui encadrent l'entrée, la circulation et le séjour des étrangers sur leurs territoires. Ils ne manquent pas aussi de prévoir dans leur législation les mesures, les conditions et les modalités pour éloigner les étrangers qui ne méritent plus de séjourner sur leur territoire pour diverses raisons. Les États d'Afrique noire francophone qui connaissent aussi les phénomènes migratoires entrants sont confrontés aux problématiques liées aux comportements répréhensibles de certains ressortissants étrangers sur leurs territoires. Par conséquent, ils ont prévu dans leurs législations relatives à la police des étrangers, la mesure d'expulsion qui permet d'éloigner ceux qui présentent un profil inacceptable. La présente étude vise à apprécier le cadre juridique de l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone.

D'entrée, il convient de préciser que, compte tenu du nombre élevé des États d'Afrique noire francophone, cette étude sera axée principalement sur trois États : la Côte d'Ivoire, le Niger et le Togo. Le choix de ces États s'explique essentiellement par le fait qu'ils sont représentatifs des pratiques observables dans tous les autres États en matière de police des étrangers. La Côte d'Ivoire est choisie, car il s'agit d'un grand État d'immigration qui regorgeait en 2020 deux millions cinq cent soixante-quatre mille huit cent soixante-sept (2.564.867) étrangers³. Elle détient le taux d'immigration le plus élevé parmi les États d'Afrique noire francophone avec une proportion de 9,7 %⁴. S'agissant du Niger, il est choisi parce qu'il a récemment expulsé des étrangers de son territoire et qu'il y existe des facteurs qui favorisent les expulsions⁵. Enfin, le choix du Togo s'explique par le fait qu'il est moins confronté par les problèmes sécuritaires extrêmes, il comporte raisonnablement d'étrangers et il a adopté récemment une nouvelle loi sur la police des étrangers⁶. Le caractère récent de cette loi permet

¹ P. MUZARD, « Le droit des étrangers », *Hommes et Migrations*, n° 1182, juin 1994, p. 37.

² La mobilité internationale des personnes physiques atteint des niveaux très élevés dans le monde entier. Selon le rapport sur les migrations dans le monde 2022 de l'organisation internationale des migrations, le nombre de migrants internationaux dans le monde en 2020 était deux cent quatre-vingt et un (281) millions et représentait 3,6% de la population mondiale. Voir, Organisation internationale des migrations, *Rapport sur les migrations dans le monde 2022*, Genève, 2021, p. 21.

³ Organisation internationale pour les migrations, *Cartographie régionale des mobilités : Afrique de l'ouest et du centre*, 2022, p. 4.

⁴ Organisation internationale pour les migrations, *Données migratoires en Afrique de l'Ouest*, <https://www.migrationdataportal.org/fr/regional-data-overview/western-africa#tendances-recentes>, consulté le 18 décembre 2023 à 14h00 GMT.

⁵ Ces facteurs sont par exemple le renversement anticonstitutionnel du Gouvernement le 26 juillet 2023, la lutte contre le terrorisme et les relations un peu tendues avec certaines représentations diplomatiques étrangères

⁶ Loi n° 2022-005 du 15 avril 2022 relative à la police des étrangers en République Togolaise.



d'apprécier les dispositions nouvelles éventuelles introduites par le Togo en matière d'expulsion. Malgré cette délimitation, l'étude ne manquera pas de faire référence aux règles et aux pratiques intéressantes dans les autres États d'Afrique noire francophone.

Tous ces États disposent d'une législation en matière de police des étrangers qui vise à fixer les règles et les institutions qui régissent l'entrée et le séjour des étrangers sur leurs territoires. Avant les indépendances, c'est le décret du 12 janvier 1932 règlementant les conditions d'admission et de séjour des Français et des étrangers en Afrique occidentale francophone qui était applicable dans les États francophone de l'Afrique de l'Ouest. Après les indépendances et s'agissant des pays échantillonnés, en Côte d'Ivoire, c'est la loi n° 90-437 du 13 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire qui fixe la police des étrangers. Au Niger, c'est l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger. Cette ordonnance n'a pas été modifiée à ce jour. Au Togo, ce sont les ordonnances des 13 juillet 1973 et 8 septembre 1976 qui ont règlementé pour la première fois les conditions d'admission et de séjour des étrangers au Togo. Elles ont été abrogées par la loi n°87-12 relative à la police des étrangers qui a été elle-même abrogée récemment par la loi n° 2022-005 du 15 avril 2022 relative à la police des étrangers en République Togolaise. C'est la lutte contre le terrorisme qui a suscité la modification et le renforcement des lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers dans les États d'Afrique noire francophone. Au Burkina Faso, le Conseil des ministres réuni le 15 novembre 2023 a adopté un avant-projet de loi portant conditions d'entrée et de séjour des étrangers⁷, de sortie des nationaux et des étrangers du territoire national afin notamment de permettre aux forces de police de prendre les mesures idoines de contrôle aux frontières qu'exige le contexte sécuritaire actuel.

Afin de comprendre le sujet et mieux le contextualiser, il est nécessaire de définir les concepts clés qui sont l'étranger et l'expulsion.

Le terme « étranger » renvoie à la même figure de personnes, mais sa définition n'est pas univoque. Les définitions données par le droit positif des États sont différentes au point où le professeur Vincent Tchen a consacré un article dont l'objet est d'apprécier les définitions de cette notion⁸. Aux termes de l'article premier de la loi n° 90-437 du 29 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, « *sont considérés comme étranger, au sens de la présente loi tous individus qui n'ont pas la nationalité ivoirienne, soit qu'ils aient une nationalité étrangère, soit qu'ils n'aient pas de nationalité* ». L'article 1^{er} de l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger retient une définition identique puisqu'il considère comme étranger « *tout individu qui n'a pas la nationalité nigérienne, soit qu'il ait une autre nationalité étrangère, soit qu'il n'ait pas de nationalité* ». D'après ces définitions, le critère qui permet de définir l'étranger est la nationalité. Au Togo, l'article 2 de la loi n° 2022-005 du 15 avril 2022 relative à la police des étrangers en République Togolaise définit l'étranger comme « *toute personne qui fait valoir un document de voyage établi par une autorité autre que celle de la République togolaise* ». Cette

⁷ Actuellement, c'est l'ordonnance du 4 août 1984 portant conditions d'entrée, de séjour et de sortie du Burkina Faso des nationaux et des étrangers qui est applicable.

⁸ Vincent Tchen, « Qu'est-ce qu'un étranger ? La lente émergence d'une figure juridique », *Mélanges en l'honneur du Professeur Hervé Rihal*, Poitiers, 2021, pp. 235-248.



définition qui identifie l'étranger par rapport à un document de voyage est à la fois logique et équivoque. Elle est logique d'abord parce qu'elle tient compte du document de voyage qui est en principe attaché à un document d'identité délivré par un État. Ensuite, la référence au document de voyage qu'une personne fait valoir permet de déterminer le pays d'appartenance dont il souhaite se prévaloir en entrant sur le territoire togolais. Elle peut avoir des implications pratiques dans le cas d'une personne qui détient à la fois la nationalité togolaise et une nationalité étrangère. En effet, le document de voyage que cette dernière fera valoir lors de son entrée sur le territoire togolais permettrait d'établir la nationalité au titre de laquelle elle y est présente et de la traiter comme un togolais ou au contraire comme un étranger au Togo. Cette définition est aussi équivoque dans la mesure où un citoyen togolais qui détient plusieurs nationalités est susceptible d'être traité comme un étranger sur le territoire togolais s'il y entre muni d'un document de voyage établi par un autre pays⁹. En cela, la définition qui met l'accent sur le document de voyage est critiquable. D'une part, elle se focalise sur les personnes qui arrivent au Togo particulièrement par voie de transport aérien alors même que des personnes nées et demeurées sur le territoire togolais peuvent avoir le statut d'étranger sans avoir à se prévaloir d'un quelconque document de voyage. D'autre part, elle expose un citoyen togolais au régime des étrangers sur le territoire togolais dont il détient la nationalité. Ce faisant, elle crée une différence de traitement, certes justifiée par une différence de situation objective, mais difficilement conciliable avec l'obligation de chaque État de protéger ses propres citoyens¹⁰. Le professeur Maurice Kamto avait noté, à juste titre, que le fait pour un État de considérer comme étranger son citoyen qui fait usage d'un autre passeport « *ne peut suffire à lui tout seul comme fondement à l'expulsion dans la mesure où la personne concernée demeure un national de l'État expulsant tant que celui-ci ne l'a pas formellement déchue de sa nationalité, et elle peut revendiquer cette nationalité pour contester la légalité de son expulsion* »¹¹.

L'expulsion, selon le dictionnaire Larousse, est le fait de sortir quelqu'un d'un lieu par voie autoritaire ou juridique, ou le fait de le rejeter plus ou moins. Suivant ces définitions, l'expulsion implique une contrainte, une force pour ne pas dire une brutalité. Elle suppose aussi qu'une personne expulsée ne peut plus revenir dans l'endroit ou dans l'institution d'où il a été expulsé sous réserve de la remise en cause de son expulsion et d'une nouvelle autorisation d'y revenir. En raison de ses effets redoutables, l'expulsion n'est admise en droit que marginalement dans des cas exceptionnels et comme un dernier moyen de recours lorsque d'autres moyens ne peuvent plus être déployés pour atteindre le résultat légitime recherché. Elle ne peut donc être déployée que dans des cas extrêmes. Dans la présente étude, l'expulsion est une mesure d'éloignement qui vise à porter hors du territoire d'un État certains étrangers pour des motifs bien déterminés et qui les empêche de revenir dans cet État sous réserve de l'annulation ou de l'abrogation de la décision d'expulsion.

⁹ Certains États considèrent aussi leurs ressortissants détenteurs d'une autre nationalité comme des étrangers pour diverses raisons. Voir, M. KAMTO, « Quatrième rapport sur l'expulsion des étrangers », 24 mars 2008, p. 110.

¹⁰ M. KAMTO, « Nationalité et expulsion en droit international » in *Challenges of Contemporary International Law and Relations Liber Amicorum in Honour of Ernest Petric*, Evropska Pavná Fakulteta V Novi Gorici, 2011, pp. 233-244.

¹¹ M. KAMTO, « Quatrième rapport sur l'expulsion des étrangers », 24 mars 2008, p. 110.



Il convient de distinguer l'expulsion d'autres mesures d'éloignement notamment le refoulement, l'obligation de quitter le territoire, la reconduite à la frontière, l'interdiction de circuler sur le territoire, l'interdiction de retour sur le territoire et l'interdiction judiciaire du territoire.

Le refoulement consiste à repousser un étranger qui tente d'entrer illégalement sur le territoire d'un État, les différences avec l'expulsion sont de deux ordres. D'une part, le refoulement vise à empêcher un étranger qui n'a pas un document requis ou qui est frappé par une autre mesure d'éloignement en vigueur de pénétrer sur le territoire d'un État, alors que l'expulsion vise souvent à porter hors des frontières de l'État un étranger qui y était déjà installé. D'autre part, le refoulement sanctionne une entrée illégale¹² ou irrégulière¹³ par le renvoi de l'étranger dès son entrée sur le territoire de cet État, tandis que l'expulsion sanctionne une présence, même régulière, qui représente une menace sur le territoire de l'État. Enfin, contrairement au refoulement qui permet le retour dans l'État lorsque les conditions d'entrée sont réunies, la décision d'expulsion empêche son destinataire d'y revenir tant qu'elle n'est pas abrogée sous peine de sanctions administratives et pénales¹⁴. Il existe un lien entre le refoulement et l'expulsion, car un étranger expulsé qui tente d'entrer de nouveau sur le territoire de l'État sans l'abrogation préalable de la décision d'expulsion est refoulé à la frontière de cet État.

L'obligation de quitter le territoire est une mesure d'éloignement qui impose à un ressortissant étranger en situation irrégulière de se porter hors des frontières de l'État d'accueil. Elle est assortie de la décision fixant le pays de renvoi et, le cas échéant, d'autres décisions notamment la décision fixant le délai de départ volontaire. Elle résulte généralement d'une décision de retrait ou de refus de délivrance d'un titre de séjour. Tout comme elle, la décision d'expulsion oblige aussi un étranger à quitter le territoire d'un État de sorte qu'il existe parfois des confusions entre ces deux mesures qui demeurent néanmoins distinctes. Tout d'abord, l'obligation de quitter le territoire sanctionne en principe un séjour irrégulier tandis que la décision d'expulsion peut être prise à l'encontre d'un étranger qui réside en situation régulière¹⁵. En outre, contrairement à la décision d'expulsion qui, sauf abrogation, interdit définitivement le retour de l'étranger sur le territoire de l'État, la décision portant obligation de quitter le territoire n'empêche pas un retour à tout moment dans l'État qui l'a adoptée si elle n'est pas assortie d'une décision portant interdiction de retour. Il faut noter que les États d'Afrique noire francophone ne prévoient pas la mesure portant obligation de quitter le territoire dans leurs législations relatives à la police des étrangers.

¹² Par exemple, le fait d'entrer clandestinement sur le territoire d'un État.

¹³ Par exemple, le fait de ne pas remplir les conditions légales d'entrée notamment un faux visa, une absence de preuve de moyens de subsistance ou d'objet de l'entrée sur le territoire de l'État, absence du carnet de vaccination comportant les vaccins requis.

¹⁴ L'article 19 de la loi n° 90-437 du 13 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire prévoit que tout étranger qui sera soustrait à l'exécution d'un arrêté d'expulsion ou qui y aura pénétré de nouveau après son expulsion sans autorisation, sera puni d'une peine de six mois à trois ans d'emprisonnement et sera conduit à la frontière à l'expiration de sa peine. Au Togo, il est prévu une peine d'emprisonnement d'un an à deux ans et une amende de cinq cent mille (500.000) à un million (1.000.000) francs CFA ou l'une de ces deux peines.

¹⁵ Dans ce cas, l'article 18 du décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger prévoit que sa carte de séjour est retirée. Au Togo, selon les dispositions de l'article 7 de la loi relative à la police des étrangers en République togolaise, sa carte est annulée.



La reconduite à la frontière consiste à porter hors des frontières d'un État un ressortissant étranger en situation irrégulière. La différence fondamentale entre cette mesure et l'expulsion est que la première sanctionne un séjour irrégulier¹⁶ alors que la seconde qui repose sur un comportement qui menace l'ordre public peut être prise à l'encontre d'une personne en situation régulière.

L'interdiction de circuler sur le territoire est une mesure d'éloignement qui consiste à priver un étranger du droit de se déplacer, d'aller et de venir sur le territoire d'un État. Son champ d'application est plus limité qu'une mesure d'expulsion. En effet, elle est souvent édictée à l'encontre des étrangers qui bénéficient de l'exemption de visa en vertu des règles du droit communautaire ou du droit interne. Elle accompagne une décision portant obligation de quitter le territoire afin d'éviter que ces étrangers ne reviennent sur le territoire de l'État.

L'interdiction de retour sur le territoire est une mesure d'éloignement équivalente à l'interdiction de circulation sur le territoire, mais qui s'applique aux étrangers qui ne bénéficient pas de l'exemption de visa. Elle accompagne la décision portant obligation de quitter le territoire prise à l'encontre de ces étrangers et visent à les empêcher de revenir sur le territoire pendant une durée bien déterminée. À la différence de l'expulsion qui correspond à une interdiction permanente du territoire sous réserve d'abrogation, l'interdiction de retour sur le territoire est temporaire. Il faut noter qu'elle n'est pas prévue explicitement par les législations relatives à la police des étrangers des États d'Afrique noire francophone. Ces législations évoquent plutôt l'interdiction judiciaire du territoire¹⁷ qui est une peine pénale complémentaire prononcée par le juge pénal à l'encontre d'un étranger afin d'éviter la commission ou la récidive de certaines infractions pénales sur le territoire¹⁸. Elle produit les mêmes effets que l'expulsion. La seule différence est que sa durée est limitée dans le temps¹⁹ alors que l'expulsion a une durée illimitée.

Il résulte de la comparaison entre la mesure d'expulsion et les autres mesures d'éloignement qu'elle relève d'une logique différente et est plus grave que ces dernières. Contrairement à celles-ci, elle ne tire pas les conséquences d'une violation des règles relatives au séjour des étrangers, mais de la menace à l'ordre public. En outre, à l'opposé de celles-ci, elle interdit définitivement le retour de l'étranger sur le territoire de l'État tant qu'elle n'a pas été abrogée. Compte tenu de cette gravité, elle doit demeurer exceptionnelle. Il faut souligner que les législations des États d'Afrique noire francophone ne prévoient pas explicitement toutes les autres mesures d'éloignement décrites ci-dessus. Cette situation conduit à banaliser l'expulsion et à l'utiliser dans des cas pour lesquels elle n'est pas appropriée²⁰. Par exemple, l'article 17 de

¹⁶ Loi n° 90-437 du 13 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, article 15.

¹⁷ Par exemple, loi n° 90-437 du 13 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, article 19.

¹⁸ Voir pour la Côte d'Ivoire, la loi n°2019-574 du 26 juin 2019 portant Code pénal, Modifiée par la Loi n°2021-893 du 21 décembre 2021, article 82, 83 et 263.

¹⁹ Sa durée peut aller de deux (2) à cinq (5) ans selon que les faits commis et sanctionnés par la peine principale constituent un délit ou un crime.

²⁰ Par exemple, l'article 17 de la loi n° 2002-03 du 3 janvier 2002 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, et portant abrogation de la loi n° 98-448 du 4 août 1998 énonce que « l'étranger qui séjourne en Côte d'Ivoire, sans titre de séjour est passible de poursuites dans l'attente de la régularisation de sa situation ou de son expulsion, à l'exception des réfugiés ». Cette disposition laisse penser



la loi n° 2002-03 du 3 janvier 2002 relative à l'identification des personnes et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire énonce que « *l'étranger qui séjourne en Côte d'Ivoire, sans titre de séjour est passible de poursuites dans l'attente de la régularisation de sa situation ou de son expulsion, à l'exception des réfugiés* ». Cette disposition laisse penser que la mesure d'expulsion sanctionne un séjour irrégulier alors que la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire considère, à juste titre, ce cas comme un motif de reconduite à la frontière et non pas un motif d'expulsion. Dans le même sens, l'article 17 de la loi relative à la police des étrangers en République togolaise prévoit que « *l'étranger qui est déjà entré sur le territoire national sur la base des fausses informations est expulsé* ». Là aussi, l'utilisation de l'expression « expulsion » n'est pas appropriée pour désigner la mesure d'éloignement de l'étranger dans ce cas de figure.

L'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone est une pratique ancienne. Selon le professeur Fabio Viti, « *il y a eu des phénomènes de rejets précoces. Dès 1958, avant même l'indépendance, il y a eu une véritable chasse à l'étranger à Abidjan, on a pu évaluer 20 000 expulsions ou rapatriements car ils étaient accusés de monopoliser les professions au sein de l'administration coloniale* »²¹. En 1999, la Côte d'Ivoire avait également procédé à l'expulsion collective de plus de douze milles migrants burkinabés occasionnant le décès de plus d'une dizaine de personnes²². Les expulsions massives et collectives des migrants africains par les États africains après les années 1990 ont conduit le professeur Marc-Antoine Pérouse de Montclos à affirmer que « *l'Afrique rejette ses propres immigrés* »²³.

La présente étude s'inscrit dans une période marquée par l'accroissement de l'adoption des décisions d'expulsion par les États d'Afrique noire francophone particulièrement ceux qui ont connu un changement anticonstitutionnel de Gouvernement ces dernières années. Le 10 octobre 2023, le Niger a expulsé l'ambassadeur, coordonnateur résident du système des Nations Unies²⁴. Deux mois plus tôt, le 31 août 2023, il avait expulsé l'ambassadeur de France et son épouse²⁵. Les ambassadeurs de France au Burkina Faso et au Mali avaient aussi été expulsés respectivement le 02 janvier 2023 et le 31 janvier 2022. Le 14 septembre 2023, l'attaché de défense militaire de la France au Burkina Faso avait également été expulsé²⁶. Les journalistes

comme si la mesure d'expulsion sanctionne un séjour irrégulier alors que la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers ne prévoit pas ce motif d'expulsion.

²¹ Radio France, « Côte d'Ivoire : de l'accueil au rejet de l'étranger », [Côte d'Ivoire : de l'accueil au rejet de l'étranger : épisode • 3/4 du podcast Migrations : les routes du Sud \(radiofrance.fr\)](https://www.radiofrance.fr/fr/actualites/cote-d-ivoire-de-l-accueil-au-rejet-de-l-etranger-episode-3-4-du-podcast-migrations-les-routes-du-sud), consulté le 18 décembre 2023 à 17h26 GMT. Voir aussi, S. BREDELOUP, « La Côte d'Ivoire ou l'étrange destin de l'étranger », *Revue européenne des migrations internationales*, 2003, vol. 19, n° 2, p. 8.

²² Agence de presse internationale catholique, « Côte d'Ivoire : Expulsion massive de travailleurs migrants du Burkina-Faso », 22 novembre 1999, voir <https://www.cath.ch/news/cote-d-ivoire-expulsion-massive-de-travailleurs-migrants-du-burkina-faso/>, consulté le 20 septembre 2023 à 11h00 GMT.

²³ M-A. PÉROUSE DE MONTCLOS, « L'Afrique rejette ses propres immigrés », *Le Monde diplomatique*, décembre 1999, p. 15. Voir, [L'Afrique rejette ses propres immigrés, par Marc-Antoine Pérouse de Montclos \(Le Monde diplomatique, décembre 1999\) \(monde-diplomatique.fr\)](https://monde-diplomatique.fr/1999/12/afrique-rejette-ses-propres-immigrés), consulté le 18 décembre 2023 à 17h51 GMT.

²⁴ Voir, arrêté n° 012934/MAE/C/NE/DPE/DPID du 10 octobre 2023.

²⁵ Voir arrêté n°000842/MI/SP/AT du 31 août 2023 portant expulsion de l'ambassadeur de France et de son épouse.

²⁶ Franceinfo, « Le Burkina Faso expulse l'attaché militaire français accusé d' « activités subversives », septembre 2023, Voir, https://www.francetvinfo.fr/monde/afrique/burkina-faso/coup-d-etat-au-burkina-faso/le-burkina-faso-expulse-l-attache-militaire-francais-accuse-d-activites-subversives_6064947.html consulté le 20 septembre 2023 à 11h56 GMT.



Agnès Faivre et Sophie Douce, travaillant respectivement pour les quotidiens français Libération et Le Monde, avaient aussi été expulsés par le Burkina Faso le 31 mars 2023²⁷. En 2021 et 2022, le Mali avait expulsé au moins cinq étrangers y compris des ressortissants des États des organisations africaines. Le 20 décembre 2022, le Tchad avait expulsé huit étrangers de son territoire²⁸. Plus tôt en 2019, Madame Nathalie Yamb²⁹ et Monsieur Stellio Gilles Robert Capo Chichi appelé « Kemi Seba »³⁰ avaient été expulsés par la Côte d'Ivoire.

L'expulsion des étrangers est une mesure prévue et appliquée par d'autres États particulièrement les États développés³¹. En France, trois cent quarante-quatre (344) arrêtés d'expulsion ont été pris en en 2021³². En 2023, quatre mille six cent quatre-vingts et six (4.686) étrangers ont été effectivement expulsés du territoire français, soit une hausse de 30% par rapport à l'année précédente³³. En 2023, la Tunisie avait aussi procédé à des expulsions collectives de migrants africains³⁴.

La présente étude présente un intérêt à la fois théorique et pratique. Sur le plan théorique, elle montre qu'il existe un lien entre la police des étrangers et la protection des droits des migrants. Il en découle une connexion indirecte entre le « droit administratif des étrangers » et le droit international des droits de l'homme. En effet, les instruments juridiques africains relatifs aux droits de l'homme comportent des droits et des garanties procédurales dont peuvent se prévaloir les étrangers qui font l'objet d'une décision d'expulsion. Le paragraphe 4 de l'article 12 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples pose le principe que « *l'étranger légalement admis sur le territoire d'un État partie à la présente Charte ne pourra en être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi* ». Le paragraphe 4 énonce pour sa part que « *toute mesure d'expulsion, lorsqu'elle est de nature à entraîner la violation des droits fondamentaux de l'homme, est prohibée* ». Malheureusement, l'étude permet de s'apercevoir que les dispositions légales qui régissent l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone sont elles-mêmes lacunaires, car elles comportent des faiblesses et insuffisances qui ne permettent pas de protéger convenablement les droits des étrangers. Sur le plan pratique,

²⁷ C. K. NANTULYA, « Le Burkina Faso expulse deux journalistes françaises », 2023, voir <https://www.hrw.org/fr/news/2023/04/04/le-burkina-faso-expulse-deux-journalistes-francaises>, consulté le 20 septembre 2023 à 12h50 GMT.

²⁸ Arrêté n° 0152/PT/PMT/MSPI/SG/2022 portant annulation des visas d'entrées et des cartes de séjour.

²⁹ Le Monde, « L'opposante Nathalie Yamb expulsée de Côte d'Ivoire », 03 décembre 2019. Voir, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/03/l-opposante-nathalie-yamb-expulsee-de-cote-d-ivoire_6021444_3212.html consulté le 20 septembre 2023 à 13h25 GMT.

³⁰ M. Ba, et M. Millecamps, « L'activiste Kemi Seba expulsé de Côte d'Ivoire », Jeune Afrique, 27 mars 2019. Voir, <https://www.jeuneafrique.com/754684/societe/lactiviste-kemi-seba-expulsee-de-cote-divoire/>, consulté le 20 septembre 2023 à 13h40 GMT.

³¹ Ces États mettent en œuvre une police des étrangers agressive comme l'indique la récente loi destinée à contrôler l'immigration et à améliorer l'intégration adoptée par le Parlement français et transmise au Conseil constitutionnel pour contrôler sa conformité à la Constitution.

³² Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, janvier 2024, p. 104.

³³ Le Monde, « Les expulsions d'étrangers délinquants en hausse de 30 % en 2023, selon le ministère de l'intérieur », 4 janvier 2023. Voir [Les expulsions d'étrangers délinquants en hausse de 30 % en 2023, selon le ministère de l'intérieur \(lemonde.fr\)](https://www.lemonde.fr/international/article/2023/01/04/les-expulsions-d-etrangers-delinquants-en-hausse-de-30-en-2023-selon-le-ministere-de-l-interieur_6021444_3212.html), consulté le 4 janvier 2024 à 16h00 GMT.

³⁴ Human Rights Watch, « Tunisie : Des migrants africains interceptés en mer et expulsés : Un changement apparent de politique met en danger des migrants, demandeurs d'asile et enfants », 10 octobre 2023, Voir [Tunisie : Des migrants africains interceptés en mer et expulsés | Human Rights Watch \(hrw.org\)](https://www.hrw.org/fr/news/2023/10/10/tunisie-des-migrants-africains-interceptes-en-mer-et-expulses), consulté le 30 novembre 2023 à 9h00 GMT.



l'étude révèle que l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone est rare. Elle n'est décidée qu'à l'encontre des étrangers jugés hostiles aux Gouvernements en place ou malheureusement contre toute une communauté étrangère lorsque l'un d'eux se rend coupable d'un comportement réprimandé et médiatisé³⁵. Les expulsions récentes des ambassadeurs français par le Burkina Faso, le Mali, le Niger ainsi que celles de Madame Natalie Yamb et Monsieur Stello Gilles Robert Capo Chichi en 2019 par la Côte d'Ivoire en sont des illustrations parfaites.

Ces observations préliminaires conduisent à se demander si le cadre juridique de l'expulsion des étrangers est convenablement assuré dans les États d'Afrique noire francophone. Autrement dit, est-ce que ce cadre juridique est adapté à la gravité de cette mesure et protège suffisamment les droits des étrangers qui en font l'objet ?

La réponse à cette question est malheureusement négative. L'analyse des lois sur la police des étrangers dans les États d'Afrique noire francophone en général et ceux étudiés en particulier fait ressortir que les dispositions relatives à l'expulsion des étrangers ne sont pas totalement adaptées à la gravité de cette mesure et ne prennent pas suffisamment en compte les droits garantis par les instruments juridiques internationaux dont ils peuvent s'en prévaloir.

En raison de la gravité de la décision d'expulsion sur la vie des étrangers qui en font l'objet, mais aussi potentiellement sur les relations entre leurs États d'origine et les États d'accueil, cette mesure doit être justifiée par des faits très graves, être encadrée et être appliquée de manière exceptionnelle. Cependant, l'examen du cadre juridique de l'expulsion dans les États d'Afrique noire francophone révèle que cette mesure est faiblement règlementée (I) et encadrée (II).

I. Une mesure faiblement règlementée

La règlementation de l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone comporte des faiblesses qui permettent d'affirmer qu'elle n'est pas adaptée à la gravité de cette mesure. La faiblesse principale concerne les motifs d'expulsion qui sont inadaptés (A). Une autre faiblesse est la protection contrastée de certains étrangers contre la décision d'expulsion (B).

A. Les motifs inadaptés de l'expulsion

Les motifs qui peuvent justifier l'adoption d'une décision d'expulsion sont variés. Il apparaît de l'examen des législations des États étudiés deux catégories de motifs : un motif général et des motifs spéciaux. Le motif général est insuffisamment calibré (1) tandis que les motifs spéciaux sont insuffisamment détaillés (2).

1. Le motif général insuffisamment calibré

³⁵ L'expulsion massive des Burkinabé par la Côte d'Ivoire en 1999 avait été décidée à la suite du meurtre d'un Ivoirien de l'ethnie kroumen par un immigrant burkinabé, lors d'une dispute pour une question de terre.



Le motif général qui permet de prendre une décision d'expulsion à l'encontre des étrangers est la menace à l'ordre public. C'est le motif principal qui déclenche l'édiction d'une décision d'expulsion. Il est prévu par les dispositions légales de tous les États étudiés³⁶.

Les dispositions relatives à la police des étrangers ne définissent pas la notion d'ordre public. Il faut rappeler que cette notion est généralement employée en matière de police administrative dont la finalité est la préservation de l'ordre public. Néanmoins, elle est aussi utilisée dans d'autres disciplines de droit public³⁷ et même de droit privé avec des significations différentes. En matière de police administrative, l'ordre public est un ensemble d'éléments matériels et immatériels constitués du bon ordre, de la tranquillité publique, de la sécurité publique, de la salubrité publique et du respect de la dignité humaine consacré par le conseil d'État français dans sa décision Commune de Morsang-sur-Orge rendue le 27 octobre 1995³⁸. En matière de contrats administratifs, le professeur Julien Martin identifie quatre catégories d'ordre public à savoir « *un certain ordre public économique, la nécessité d'assurer le fonctionnement du service public, le respect des droits financiers issus du contrat, voire la compétence des autorités administratives* »³⁹. En théorie générale du droit, les règles d'ordre public sont considérées comme des règles fondamentales impératives auxquelles il n'est pas possible d'y déroger.

Malgré les différentes définitions possibles de la notion d'ordre public et les spécificités du droit des étrangers, force est de constater que cette notion n'est pas définie par les règles qui constituent la police des étrangers⁴⁰. L'ordre public n'a pas une signification particulière en droit des étrangers. Dans ces conditions, dans la mesure où la police des étrangers est « *une police administrative spéciale* »⁴¹, c'est la définition de l'ordre public en matière de police administrative qui s'applique. Cependant, l'appréciation de l'ordre public c'est-à-dire de ses composantes est différente en droit des étrangers en raison des spécificités de ce droit. En effet, contrairement à la police administrative qui vise à prévenir tout risque d'atteinte à l'ordre public⁴² en encadrant les droits, les libertés et les activités des personnes physiques ou morales⁴³, la police des étrangers vise à fixer les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire d'un État⁴⁴. Par conséquent, l'invocation de l'atteinte à l'ordre public vise en droit des étrangers à apprécier le droit au séjour d'un étranger ou à éloigner un étranger dont la présence constitue une menace dans l'État d'accueil. Ainsi, en matière de police des étrangers, la tranquillité publique, la salubrité publique et le respect de la dignité humaine sont rarement invoqués pour expulser les étrangers. On imagine mal que des étrangers puissent être expulsés d'un État en raison de nuisance sonore résultant des travaux de construction ou des

³⁶ Loi n° 90-437 du 13 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, article 16 ; Ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger, article 16 ; Loi n° 2022-005 relative à la police des étrangers en République Togolaise, article 18.

³⁷ F. TERRÉ, « L'ordre public entre deux siècles », *Archives de philosophie du droit*, vol. 58, n° 1, 2015, p. 190.

³⁸ CE, Assemblée, 27 octobre 1995, n° 136727.

³⁹ J. MARTIN, « La notion d'ordre public dans les contrats administratifs », *RDC*, n° 1, 2020, p. 116.

⁴⁰ P. MUZARD, « Le droit des étrangers », *Hommes et Migrations*, n°1182, juin 1994, p. 37.

⁴¹ V. TCHEN, « Police des étrangers », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, avril 2022, Fasc. 555.

⁴² M. Lombard, G. Dumont, J. Sirinelli, *Droit administratif*, 12^e éd., Paris, Dalloz, 2018, p. 356.

⁴³ P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif*, 17^e éd., Paris, LGDJ, 2023, p. 346.

⁴⁴ V. TCHEN, « Police des étrangers », *JurisClasseur Collectivités territoriales*, avril 2022, Fasc. 555.



célébrations religieuses qui dépasseraient les troubles normaux de voisinage⁴⁵. Néanmoins, une participation active avec une implication très significative d'un étranger dans de grandes manifestations publiques, émeutes ou rixes qui pourraient affecter substantiellement la vie sociale et économique de l'État d'accueil ou les biens publics et privés pourrait justifier la tentative d'expulsion de cet étranger⁴⁶. En pratique, c'est la sécurité publique qui est la composante de l'ordre public la plus invoquée par les autorités administratives compétentes pour expulser des étrangers. Le but de l'expulsion est la sauvegarde de l'ordre public par l'expulsion d'une personne dont l'attitude passée révèle une menace future pour la sécurité des personnes et des biens. L'objectif est de porter hors du territoire les étrangers qui se sont déjà rendus coupables d'infractions contre les personnes et les biens afin d'éviter qu'ils ne récidivent. En cela, Monsieur Roland Vandermeeren souligne qu'il s'agit d'une double peine dans la mesure où lorsque les étrangers font l'objet d'une condamnation pénale, celle-ci est souvent suivie d'un éloignement du territoire national fondé sur la menace à l'ordre public caractérisée par leur comportement infractionnel⁴⁷. Toutefois, cette double peine ne constitue pas une atteinte au principe *non bis in idem*, car la sanction pénale n'est pas de même nature que l'expulsion qui est une mesure administrative.

Contrairement à la France où une menace grave à l'ordre public est exigée pour pouvoir expulser un étranger⁴⁸, il apparaît des dispositions légales des États d'Afrique noire francophone qu'une simple menace à l'ordre public suffit. Cette menace simple à l'ordre public est plus facile à caractériser et faciliterait l'expulsion des étrangers. Elle n'est pas adaptée à la gravité de cette mesure. En effet, l'appréciation de la menace simple à l'ordre public s'effectue principalement au regard des infractions pénales déjà commises par l'étranger : le vol, le meurtre, le viol, la traite des êtres humains, le trafic de stupéfiants, le proxénétisme, la participation à une association de malfaiteurs, etc. L'engagement de poursuites pénales ou la prononciation des condamnations pénales n'est pas nécessaire pour caractériser la menace à l'ordre public, car l'administration et le juge administratif ne sont pas tenus par l'appréciation du juge pénal⁴⁹. Néanmoins, l'autorité de la chose jugée des décisions prises par le juge répressif et qui sont devenues définitives s'impose à eux pour constater matériellement et qualifier les faits⁵⁰. Concrètement, l'appréciation de l'existence d'une menace simple à l'ordre public prend en compte la gravité des faits⁵¹, leur répétition⁵² et leur actualité c'est-à-dire leur caractère récent⁵³. Contrairement à la menace simple à l'ordre public qui est prévue par les législations des États d'Afrique noire francophone pour expulser les étrangers, la menace grave à l'ordre public exigée par la législation française est plus difficile à caractériser. Elle suppose de prendre

⁴⁵ Cass. civ., 27 novembre 1844, *Affaire Desrone*, DP, n°1, 1845, p. 13.

⁴⁶ TA de Paris, Ordonnance, 20 octobre 2023, n° 2323894.

⁴⁷ R. VANDERMEEREN, « La « double peine » : diversité des ordres juridiques et pluralité des systèmes répressifs », *AJDA*, 2003, p. 1854.

⁴⁸ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 631-1 : « L'autorité administrative peut décider d'expulser un étranger lorsque sa présence en France constitue une menace grave pour l'ordre public (...) ».

⁴⁹ CE, 22 janvier 1997, n° 163690 ; CAA Marseille, 28 avril 2016, n° 15MA02968.

⁵⁰ CE, 16 février 2018, n° 395371.

⁵¹ CAA Paris, 29 janvier 2016, n° 15PA00302.

⁵² CAA Nantes, 21 mars 2014, n°13NT02280.

⁵³ CAA Paris, 18 février 2014, n° 13PA03231. CAA de Bordeaux, 27 juin 2017, n° 17BX00717.



en compte les faits très graves⁵⁴ ou qui sont très récurrents et de ne prendre les décisions d'expulsion qu'à l'encontre des étrangers qui sont très dangereux pour la sécurité des personnes et des biens⁵⁵.

Les législateurs africains ont retenu et conservé une menace simple à l'ordre public comme motif d'expulsion parce qu'ils ne prévoient qu'une seule mesure d'éloignement à savoir l'expulsion. En France où il existe plusieurs mesures d'éloignement, la menace simple à l'ordre public est un motif pour prendre une décision portant obligation de quitter le territoire français à l'encontre d'un étranger⁵⁶ mais elle ne permet pas de l'expulser. En choisissant d'expulser purement et simplement les étrangers coupables d'infractions courantes, les États africains semblent traduire dans leurs législations une coutume et sagesse africaine qui est que l'étranger doit rester correct et irréprochable auprès des autochtones qui l'ont accueilli. Il est soumis à un droit discriminatoire et tout écart de comportement de sa part peut entraîner la colère des autochtones et son rejet hors du territoire⁵⁷.

En réalité, cette conception n'est pas conforme aux exigences juridiques contemporaines et n'est pas adaptée dans un monde de mobilité internationale considérable où les comportements fautifs sont commis par les nationaux et les étrangers. La mise en œuvre stricte de ce motif pourrait aboutir à des expulsions massives et arbitraires. En pratique, il ne semble pas appliqué avec rigueur par les États d'Afrique noire francophone. Il est plutôt utilisé pour écarter du territoire certains étrangers qui seraient considérés comme hostiles au Gouvernement en place. Les expulsions des ambassadeurs français par le Niger, le Burkina Faso et le Mali en sont une illustration parfaite. Il résulte de ces expulsions que l'appréciation de la menace simple à l'ordre public laisse une grande marge de manœuvre aux autorités compétentes pour expulser des étrangers. Il en ressort également qu'au-delà de l'aspect juridique souvent avancé, il existe une forte dimension politique dans la prise de cette décision par les États d'Afrique noire francophone. Il faut noter que cette dimension politique existe aussi dans les États occidentaux. À titre d'illustration, en France, en prenant une décision d'expulsion à l'encontre de certains étrangers déjà condamnés pour des infractions pénales qui constituent une menace grave à l'ordre public, l'autorité administrative prend en compte l'opinion publique et cherche, en cas de récidive de ces étrangers, à prouver que tout avait été mis en œuvre pour empêcher la répétition de l'infraction. Le durcissement des règles encadrant l'immigration et la démultiplication des décisions d'éloignement après les attentats ou les crimes médiatisés commis par les ressortissants étrangers sur le territoire français illustrent cette dimension politique. Cette dimension politique est accentuée dans certains États d'Afrique noire francophone par l'invocation des motifs spéciaux d'expulsion insuffisamment détaillés.

⁵⁴ Par exemple, les faits de traite d'être humain commise à l'égard de plusieurs personnes, trafic de stupéfiant, proxénétisme aggravé (pluralité de victimes), vol aggravé.

⁵⁵ V. TCHEN, « Expulsion - interdiction judiciaire du territoire », *Droit administratif*, 2017, Fasc. 233-66.

⁵⁶ Article L. 611-1 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

⁵⁷ A. NATHE, « La condition des étrangers au Tchad, Revue juridique et politique : indépendance et coopération », *Revue juridique et politique : indépendance et coopération*, V. 34, n° 1, 1890, pp. 237-248.



2. Les motifs spéciaux insuffisamment détaillés

Les motifs spéciaux sont d'une part les motifs qui ne sont pas prévus par tous les États et d'autre part ceux qui permettent d'expulser des étrangers qui sont normalement protégés contre une mesure d'expulsion.

S'agissant des motifs qui ne sont pas prévus par tous les États, on peut citer les bonnes mœurs et le crédit public institués respectivement par l'article 18 de la loi n° 2022-005 relative à la police des étrangers en République Togolaise et l'article 16 de l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger. Ces dispositions ne définissent pas les notions de bonnes mœurs et de crédit public. Les décrets pris pour leur application ne détaillent pas non plus ces notions.

Les bonnes mœurs se rattachent essentiellement à la morale. Dans le dictionnaire Larousse, elles sont définies comme les « règles morales dont la société ne permet pas qu'il puisse y être dérogé ». Elles sont parfois saisies par le droit⁵⁸. Par exemple, en matière de contrats, il est interdit de déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent les bonnes mœurs⁵⁹ sous peine d'illicéité de la convention. En matière de nationalité, il est également prévu que nul ne peut être naturalisé s'il n'est de bonne vie et mœurs. Les bonnes mœurs vont souvent de pair avec la notion d'ordre public et peuvent être présentées comme « la compagne » de l'ordre public dont elles demeurent distinctes. En effet, en matière de police administrative, si le juge administratif admet la légalité d'une mesure de police administrative justifiée par la moralité publique et les circonstances locales particulières⁶⁰, il n'en demeure pas moins que la moralité publique et partant les bonnes mœurs ne sont pas explicitement consacrées comme une composante à part entière de l'ordre public⁶¹. En prévoyant l'expulsion d'un étranger dont la présence constitue une menace aux bonnes mœurs, le législateur togolais consacre un but spécifique supplémentaire de la police des étrangers. Ce but est de veiller à la sauvegarde des bonnes mœurs en écartant du territoire des étrangers qui seraient indignes parce qu'ils sont de « mauvaises » ou de « légères » mœurs. Ainsi, les mœurs d'un étranger sont une condition de son maintien sur le territoire togolais⁶². Cependant, l'appréciation de cette condition est

⁵⁸ D. LOCHAK, « Le droit à l'épreuve des bonnes mœurs : puissance et impuissance de la norme juridique », In *Les bonnes mœurs*, CURAPP-PUF, 1994, p. 18.

⁵⁹ Code civil, article 6 : « On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs ».

⁶⁰ CE, 18 décembre 1959, Société Les films Lutétia, n° 36385, n° 36428 ; CE, 11 mai 1977, Ville de Lyon, n° 01567 ; CE, 28 juillet 1993, Association Laissez-les vivre, n° 107990 ; CE, 8 juin 2005, Commune de Houilles, n° 281084.

⁶¹ P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif*, 17^e éd., Paris, LGDJ, 2023, p. 351.

⁶² Cette condition est conforme aux exigences de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui fait de la préservation de la moralité publique un devoir des États et des particuliers. Le paragraphe 3 de l'article 17 de cette Charte dispose que : « La promotion et la protection de la morale et des valeurs traditionnelles reconnues par la Communauté constituent un devoir de l'Etat dans le cadre de la sauvegarde des droits de l'homme ». Le paragraphe 2 de son article 12 énonce que : « Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays. Ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques. » Pour plus de développements sur la mise en relief de ces valeurs par cette Charte, voir A. B. FALL, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples : entre universalisme et régionalisme », *Pouvoirs*, vol. 2, n°129, 2009, pp. 77-



difficile, car les bonnes mœurs sont spécifiques à chaque société, évolutives et ne sont pas identifiables de manière exhaustive. En l'état actuel des sociétés d'Afrique noire francophone, on peut identifier notamment les actions qui blessent la pudeur telles que l'exhibitionnisme, la diffusion ou la production de contenu à caractère extrêmement pornographique ou violent ou qui mettent en jeu des mineurs. Ainsi, l'exhibitionnisme réalisé via internet ou sur les réseaux sociaux par un étranger résident au Togo peut justifier son expulsion. On peut également citer l'homosexualité à l'exception des États qui l'ont dépénalisée.

Contrairement à la notion de bonnes mœurs utilisée par le législateur togolais, la notion de « crédit public » choisie par son homologue nigérien n'est souvent pas employée en droit. Selon le professeur Nicolas DELALANDE, cette expression fut utilisée au XIX^e siècle en France « pour désigner les discours et les pratiques susceptibles de fragiliser la réputation financière de l'État »⁶³ dans un contexte de crise financière marqué par la perte de confiance en l'État. Ainsi, en matière de police des étrangers, la menace au crédit public désigne l'ensemble des actes, des comportements, des activités ou des discours qui sont contraires aux intérêts fondamentaux du Niger. Il s'agit de tous les actes qui sont susceptibles de ternir la réputation ou l'image de cet État en matière politique, économique, sociologique, de relations internationales, voire de porter atteinte à sa souveraineté. À titre d'illustration, l'arrêté portant expulsion du coordonnateur résident du système des Nations Unies avait retenu comme motif « la volonté du Secrétaire Général de nuire au Niger et à son peuple » en ne permettant pas sa participation aux différentes sessions et activités du système des Nations Unies⁶⁴. Dans un contexte d'insécurité lié au terrorisme, tout acte de terrorisme commis par un étranger ou toute manœuvre de sa part visant à démotiver les troupes ou à remettre en cause l'élan solidaire pourrait être considérés comme contraires au crédit public et justifier son expulsion. Par exemple, l'arrêté n°000842/MI/SP/AT du 31 août 2023 portant expulsion de l'ambassadeur de France et de son épouse a évoqué « les circonstances actuelles et les mesures nécessaires pour préserver l'ordre public et la souveraineté nationale ».

Les autres motifs spéciaux qui peuvent justifier l'expulsion d'un étranger sont l'atteinte à la sécurité nationale⁶⁵ et à la sûreté de l'État. Ces cas d'expulsion sont prévus respectivement par le Togo et la Côte d'Ivoire. Les comportements qui représentent une menace à la sécurité nationale sont notamment les actes de terrorisme. Il est regrettable que dans un contexte marqué par le terrorisme, les lois relatives à la police des étrangers dans les États d'Afrique noire francophone ne mentionnent pas clairement et directement les actes de terrorisme parmi les motifs principaux d'adoption d'une décision d'expulsion. Les comportements qui constituent une menace pour la sûreté de l'État sont, entre autres, ceux qui visent la déstabilisation d'un État, le changement de l'ordre constitutionnel par la force. Ces comportements permettent

100 ; M. MUTOY, « Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et cultures africaines », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 12, n° 2, 1999, pp. 197-206.

⁶³ N. DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État. Spéculation, confiance et souveraineté dans la France de l'entre-deux-guerres », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, vol. 71, n° 1, 2016, p. 132.

⁶⁴ Voir, arrêté n° 012934/MAE/C/NE/DPE/DPID du 10 octobre 2023.

⁶⁵ Le législateur ivoirien évoque plutôt la « sécurité publique ».



d'expulser des étrangers qui sont, comme en Côte d'Ivoire, normalement protégés contre une mesure d'expulsion.

B. La protection contrastée des étrangers contre l'expulsion

Les liens qui unissent des ressortissants étrangers à l'État d'accueil sont différents. Ils peuvent être plus ou moins solides, intenses ou anciens pour des raisons familiales, professionnelles, de durée du séjour, de l'appartenance à une même communauté juridique telle une organisation régionale ou même en raison de la nature des relations entre leurs États d'origine et l'État d'accueil. Ces raisons conduisent certains États à protéger certains étrangers contre la mesure d'expulsion, sous réserve des comportements d'une exceptionnelle gravité. Malheureusement, cette protection n'existe généralement pas dans les législations des États d'Afrique noire francophone (1), car elle n'est instituée que par quelques rares États à l'instar de la Côte d'Ivoire (2).

1. La protection généralement inexistante

Les lois et ordonnances relatives à la police des étrangers dans les États d'Afrique noire francophone ne prévoient généralement pas des dispositions qui protègent certains étrangers contre l'expulsion. Or, cette protection est parfois nécessaire afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée à certains droits fondamentaux dont ils peuvent se prévaloir. En effet, une décision d'expulsion est susceptible de porter atteinte à certains droits fondamentaux des étrangers garantis par divers instruments juridiques. C'est le cas du droit au respect de la vie privée et familiale qui découle de l'article 18 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁶⁶ et de l'article 10 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant⁶⁷. C'est aussi le cas de l'exigence de considération de l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu de l'article 4 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant⁶⁸ et du paragraphe 1 de l'article 3⁶⁹ de la Convention internationale des droits de l'enfant⁷⁰.

Il est important de souligner que certains instruments juridiques communautaires et internationaux contiennent eux-mêmes des dispositions protectrices contre certaines formes d'expulsion. C'est particulièrement le cas des expulsions collectives qui visent globalement des groupes nationaux, raciaux, ethniques ou religieux. Ainsi, le paragraphe 5 de l'article 12 de la

⁶⁶ L'alinéa 1^{er} de l'article 18 de la Charte énonce que : « *La famille est l'élément naturel et la base de la société. Elle doit être protégée par l'État qui doit veiller à sa santé physique et morale* ».

⁶⁷ « *Aucun enfant ne peut être soumis à une ingérence arbitraire ou illégale dans sa vie privée, sa famille, son foyer ou sa correspondance, ni à des atteintes à son honneur ou à sa réputation, étant entendu toutefois que les parents gardent le droit d'exercer un contrôle raisonnable sur la conduite de leur enfant. L'enfant a le droit à la protection de la loi contre de telles ingérences ou atteintes.* »

⁶⁸ « *1. Dans toute action concernant un enfant, entreprise par une quelconque personne ou autorité, l'intérêt supérieur de l'enfant sera la considération primordiale. 2. Dans toute procédure judiciaire ou administrative affectant un enfant qui est capable de communiquer, on fera en sorte que les vues de l'enfant puissent être entendues soit directement, soit par le truchement d'un représentant impartial qui prendra part à la procédure, et ses vues seront prises en considération par l'autorité compétente, conformément aux dispositions des lois applicables en la matière.* »

⁶⁹ « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

⁷⁰ À ce jour, cette Convention a été signée et ratifiée par presque tous les États d'Afrique noire francophone.



Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples énonce sans ambiguïté que « l'expulsion collective d'étrangers est interdite »⁷¹.

L'absence de dispositions légales nationales protectrices de certains étrangers contre l'expulsion est un peu regrettable. Elle révèle un défaut de prise en compte des liens personnels et familiaux des étrangers par les législateurs des États d'Afrique noire francophone en matière d'éloignement des étrangers. Ce défaut résulte lui-même de la prise en compte insuffisante de ces liens en matière du droit au séjour dans ces États. En effet, il n'existe pas dans la plupart de ces États des cartes de séjour qui sont délivrées pour des motifs familiaux. Elle traduit aussi une faible intégration des droits garantis par les instruments juridiques internationaux dans les législations nationales relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Néanmoins, l'absence dans les lois relatives à la police des étrangers de dispositions protectrices de certains étrangers contre l'expulsion n'empêche pas ceux-ci de se prévaloir des droits garantis par les instruments juridiques internationaux. Il faut noter que ces instruments énoncent les droits des personnes que les États signataires doivent respecter, mais n'exigent pas que ceux-ci les intègrent nécessairement dans leurs législations nationales. Une telle intégration n'est pas nécessaire à la mise en œuvre de ces droits dont l'application résulte de la supériorité des traités internationaux sur les normes nationales infra-constitutionnelles. Certains États d'Afrique noire francophone prévoient que certains traités internationaux notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples font partie intégrante de leurs Constitutions⁷². Dans ce cas, l'interdiction des expulsions collectives prévues par l'article 12 de cette Charte fait partie du droit positif de ces États avec une valeur constitutionnelle. Il revient alors aux étrangers expulsés de contester devant les juridictions compétentes les décisions d'expulsion dont ils font l'objet en invoquant la méconnaissance et la violation de leurs droits résultant de la Constitution ou des conventions internationales. En revanche, les étrangers ne peuvent pas faire l'objet d'une décision d'expulsion lorsque des dispositions de droit interne les protègent contre cette décision. Ce qui est rarement le cas dans les États d'Afrique noire francophone.

2. La protection rarement existante

Parmi les États étudiés, seule la Côte d'Ivoire a instauré la protection de certains étrangers contre l'expulsion. L'article 17 de la loi n° 90-437 du 29 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire dispose que :

« Ne peuvent faire l'objet d'un arrêté d'expulsion en application de l'article 16 :

1° L'étranger mineur de vingt et un ans ;

2° L'étranger qui justifie, par tous moyens résider en Côte d'Ivoire habituellement depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 10 ans ;

⁷¹ Voir aussi l'article 20 du protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de séjour et au droit d'établissement.

⁷² Article 7 de la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 modifiée dispose que : « Les droits et les devoirs proclamés et garantis par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine, et ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986, font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois ».



3° L'étranger qui justifie, par tous moyens, résider en Côte d'Ivoire habituellement depuis plus de 15 ans;

4° L'étranger marié depuis au moins six mois dont le conjoint est de nationalité ivoirienne ;

5° L'étranger qui est père ou mère d'un ou plusieurs enfants ivoiriens dont l'un au moins réside en Côte d'Ivoire à moins qu'il n'ait été déchu de l'autorité parentale ;

6° L'étranger titulaire d'une rente d'invalidité ou d'une pension de retraite servie par un organisme ivoirien et dont le taux d'incapacité permanente et partielle est égal ou supérieur à 50% ;

7° L'étranger bénéficiaire d'une rente d'accident de la circulation dans les conditions prévues à l'article 74 de la loi n° 89-1291 du 18 décembre 1989.

8° L'étranger qui n'a pas été condamné définitivement ou bien à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis ou bien à plusieurs peines d'emprisonnement sans sursis au moins égales, au total, à un an, prononcées au cours des cinq années écoulées. »

Toutefois, par dérogation au 8° ci-dessus, peut être expulsé tout étranger qui a été condamné définitivement à une peine d'emprisonnement sans sursis d'une durée quelconque pour une infraction prévue aux articles 334-1 à 340 du code pénal. ».

Il résulte des dispositions de cet article quatre catégories d'étrangers protégées contre la décision d'expulsion : les étrangers protégés en raison de leur situation personnelle, leur situation familiale, leur état de santé et la gravité de leur sanction pénale. La protection des étrangers contre l'expulsion en raison de leur situation personnelle s'explique soit par l'intérêt supérieur de l'enfant⁷³, soit par le fait que la présence habituelle de longue durée (plus de quinze ans ou depuis au moins l'âge de dix ans) sur le territoire ivoirien fait naître des liens intenses entre l'étranger et la Côte d'Ivoire⁷⁴. La protection des étrangers en raison de leur situation familiale vise à garantir leur droit au respect de la vie privée et familiale lorsqu'ils sont mariés à une personne de nationalité ivoirienne ou lorsqu'ils ont un enfant mineur ivoirien qui réside en Côte d'Ivoire et sur lequel ils exercent l'autorité parentale. La protection des étrangers en raison de leur état de santé vise à éviter qu'ils soient exposés à un risque réel de déclin grave, rapide et irréversible de leur état de santé entraînant des souffrances intenses ou à une réduction significative de leur espérance de vie. Enfin, la protection des étrangers en raison de la gravité de leur sanction pénale vise à éviter d'expulser ceux qui ont fait l'objet de sanctions pénales mineures, en particulier des condamnations avec sursis ou des condamnations isolées ou cumulées inférieures à un an sans sursis. Par cette protection liée à la gravité des sanctions pénales, le législateur ivoirien fait de la commission d'une infraction pénale et de la prononciation d'une condamnation pénale sans sursis d'une durée totale d'un an minimum le préalable obligatoire à l'expulsion. Les étrangers qui n'ont jamais fait l'objet d'une condamnation pénale ou qui ont fait l'objet de condamnation pénale avec sursis ou encore d'une ou plusieurs peines d'emprisonnement sans sursis d'une durée totale inférieure à un an ne peuvent en principe pas être expulsés. En cela, la Côte d'Ivoire se démarque des autres États d'Afrique noire francophone. En effet, dans ces États, la commission d'infractions pénales par

⁷³ Il faut noter que l'âge de majorité en Côte d'Ivoire n'est plus 21 ans, mais 18 ans. La référence à 21 ans n'est plus adaptée, car elle est désuète.

⁷⁴ À la différence de la résidence régulière, la résidence habituelle ne suppose pas une entrée régulière sur le territoire ni la détention d'une carte de séjour pendant toute la durée du séjour. La preuve de cette résidence habituelle pendant quinze ans pourrait être difficile et nécessiterait des témoignages de voisinage, des amis ou des personnes du milieu de l'exercice professionnel de l'étranger.



un étranger ni la prononciation de sanctions pénales à son encontre ne sont pas obligatoires pour pouvoir l'expulser.

Il est important de noter que la protection contre l'expulsion n'est pas absolue. Aux termes de l'article 18 de la relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire : « *en cas d'urgence absolue et par dérogation aux articles 17 et 19 l'expulsion peut être prononcée lorsqu'elle constitue une nécessité impérieuse pour la sûreté de l'État ou pour la sécurité publique* ». Dans ces conditions, les étrangers normalement protégés peuvent être expulsés. Le législateur ivoirien considère sans doute que les comportements des étrangers qui constituent une menace sérieuse à la sûreté de l'État et à la sécurité publique constituent des comportements très dangereux et particulièrement graves qui justifient l'expulsion sans qu'il y ait une atteinte disproportionnée au droit à la vie privée et familiale des étrangers majeurs ou à l'intérêt supérieur des étrangers mineurs.

Si la mesure d'expulsion est faiblement règlementée au regard de ses motifs et de la protection contrastée de certains étrangers, force est de constater qu'elle est aussi faiblement encadrée du point de vue de la procédure administrative qui régit son adoption et du contrôle juridictionnel dont elle fait l'objet dans les États d'Afrique noire francophone.

II. Une mesure faiblement encadrée

Par rapport à sa gravité, la mesure d'expulsion n'est pas suffisamment encadrée dans les États d'Afrique noire francophone. Ce faible encadrement facilite son adoption et limite la protection des droits et libertés de ses destinataires. En effet, non seulement la procédure administrative d'édiction d'une décision d'expulsion est banalisée (A), mais aussi son contrôle juridictionnel est limité (B).

A. La procédure administrative banalisée

Dans la plupart des États d'Afrique noire francophone particulièrement les États choisis dans le cadre de la présente étude, la procédure d'adoption d'une décision d'expulsion à l'encontre d'un étranger est inorganisée (1) et facilitée (2).

1. La procédure inorganisée

Les lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, au Niger et au Togo ne précisent pas la procédure à suivre pour prendre une décision d'expulsion. Les décrets d'application ne détaillent pas non plus les modalités d'édiction de cette décision. Les dispositions en vigueur indiquent à minima l'autorité compétente pour prendre cette mesure sans aucune autre précision.

Tout d'abord, concernant l'autorité compétente, elle varie d'un État à un autre. En Côte d'Ivoire, conformément à l'article 16 de la loi n° 90-437 du 29 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, c'est le ministre chargé de la sécurité intérieure qui est compétent pour prendre et rapporter une décision d'expulsion. C'est aussi le ministre de la Sécurité qui est compétent au Bénin pour prendre cette décision⁷⁵. Au Niger, c'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent pour prononcer l'expulsion d'un étranger en vertu de l'alinéa 1^{er} de l'article 16 de l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour

⁷⁵ Article 33 de la loi n° 86-012 du 26 février 1986 portant régime des étrangers en République du Bénin.



des étrangers au Niger. Cependant, l'alinéa 2 de cet article prévoit qu' : « *en cas d'urgence, les autorités de Police peuvent décider de l'expulsion, à charge pour elles d'en rendre compte immédiatement au Ministre chargé de l'Intérieur* ». Cette délégation de compétence aux autorités de police qui ne sont pas précisément identifiées pourrait entraîner des abus. L'appréciation de l'urgence par celles-ci pourrait aussi être arbitraire. La délégation aurait pu être faite au profit des préfets qui sont les représentants de l'État particulièrement du ministre de l'Intérieur au niveau des institutions administratives déconcentrées. Au Togo, l'alinéa premier de l'article 24 du décret portant application de la loi relative à la police des étrangers dispose que « *l'expulsion d'un étranger est prononcée par arrêté du ministre chargé de la sécurité ou du ministre chargé de l'administration territoriale* ». Le choix de l'autorité ministérielle compétente indique la portée accordée par le législateur à la mesure d'expulsion. En choisissant le ministre de la Sécurité intérieure comme en Côte d'Ivoire, l'expulsion est appréhendée comme une mesure tendant essentiellement à assurer la sécurité au sein de l'État. En revanche, en optant pour le ministre de l'Intérieur comme au Niger, elle est plutôt traitée comme une mesure de gestion de l'immigration. En attribuant la compétence d'édition de la décision d'expulsion à la fois à ces deux ministres, le Togo semble accorder ces deux portées à cette mesure. Mais l'intervention simultanée des deux ministres pourrait entraîner des difficultés pratiques. Le choix aurait pu porter exclusivement sur le ministre de la Sécurité et de la protection civile, car la police des étrangers est assurée globalement par la Direction générale de la documentation nationale placée sous son autorité.

En outre, il n'existe pas un délai légal minimum laissé à la personne expulsée pour préparer son départ. Les autorités compétentes accordent de façon discrétionnaire les délais de départ qui varient selon les États et le statut des étrangers expulsés. Dans les cas des expulsions de Madame Nathalie Yamb et de Monsieur Stello Gilles Robert Capo Chichi par la Côte d'Ivoire, ils n'ont bénéficié d'aucun délai de départ, car ils ont été portés hors des frontières ivoiriennes après leur interrogatoire par les services de la sécurité. De même, l'arrêté d'expulsion de l'ambassadeur de France et son épouse par le Niger ne leur a pas accordé un délai de départ. S'agissant de l'expulsion des journalistes Agnès Faivre et Sophie Douce par le Burkina Faso, il leur avait été accordés un délai de 24 heures pour quitter le pays⁷⁶. Dans l'arrêté n° 0152/PT/PMT/MSPI/SG/2022 pris le 20 décembre 2023 par le ministre de la Sécurité publique et de l'immigration et portant annulation des visas d'entrées et des cartes de séjour de huit étrangers, il leur avait été accordé quarante-huit heures à compter de la date de signature de l'arrêté pour quitter le territoire tchadien. L'ambassadeur de France au Burkina Faso et le coordonnateur résident des Nations Unies au Niger qui avaient été expulsés avaient eu droit à soixante-douze heures pour quitter ces pays. Ces délais ne semblent pas raisonnables pour leur permettre de préparer leur départ alors même que les législations des États d'Afrique noire francophone prévoient que les frais d'expulsion sont supportés personnellement par les étrangers expulsés. Dans le cas de l'expulsion de l'attaché militaire de France au Burkina Faso, il a bénéficié d'un délai de départ volontaire de deux semaines. Contrairement à l'Union

⁷⁶ C. K. NANTULYA, « Le Burkina Faso expulse deux journalistes françaises », 2023, voir <https://www.hrw.org/fr/news/2023/04/04/le-burkina-faso-expulse-deux-journalistes-francaises>, consulté le 20 septembre 2023 à 12h50 GMT.



Européenne où un délai minimum de sept jours est accordé aux étrangers éloignés⁷⁷, le paragraphe 3 de l'article 3 du protocole additionnel portant Code de Conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement prévoit que « toute personne faisant l'objet d'une mesure d'expulsion bénéficie d'un délai raisonnable pour rentrer dans son pays d'origine »⁷⁸ sans fixer un délai minimal précis. C'est cette imprécision qui justifie les différences entre les délais accordés par les États. Dans ces conditions, il appartient, le cas échéant, aux juridictions compétentes d'apprécier le caractère raisonnable ou non du délai de départ accordé à un étranger expulsé.

Enfin, il n'existe pas dans tous les États étudiés un délai d'exécution après lequel l'étranger qui a fait l'objet d'une décision d'expulsion pourrait demander son abrogation. Si en Côte d'Ivoire, l'alinéa 2 de l'article 16 de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers a le mérite de rappeler que l'arrêt d'expulsion peut, à tout moment, être rapporté par le ministre chargé de la Sécurité intérieure, force est de constater que ni cette loi ni le décret de son application ne précise les conditions et modalités de cette abrogation notamment le délai après lequel elle pourrait être sollicitée. Or, l'indication de ce délai constitue une garantie en faveur de l'étranger dans la mesure où elle assure à l'intéressé que ce délai est jugé suffisant par l'État d'accueil pour l'admettre éventuellement de nouveau sur son territoire. En l'absence d'indication de ce délai, certaines demandes d'abrogation des décisions d'expulsion pourraient être jugées prématurées en fonction du statut du demandeur et du bon vouloir des autorités compétentes pour se prononcer sur ces demandes. Il en résulte qu'une fois qu'elle est adoptée à l'encontre d'un étranger, la décision d'expulsion risque de demeurer définitive, car son abrogation et l'admission éventuelle du retour de l'étranger qui en a fait l'objet relèvent totalement du pouvoir discrétionnaire des autorités compétentes de l'État d'accueil. La procédure d'adoption de la décision d'expulsion est aussi facilitée.

2. La procédure facilitée

La procédure d'édiction des décisions d'expulsion est aussi facilitée nonobstant la gravité de ces décisions sur leurs destinataires et sur les relations entre l'État expulsant et l'État de nationalité de l'étranger expulsé.

Tout d'abord, la décision d'expulsion est prise par les autorités compétentes sans intervention d'un organisme tiers pour rendre un avis simple sur son opportunité. En France par exemple, un étranger ne peut faire l'objet d'une décision d'expulsion que s'il a été préalablement avisé que l'autorité compétente envisage de prendre cette décision à son encontre et a été convoqué pour être entendu par une commission d'expulsion qui se réunit à la demande de l'autorité administrative⁷⁹. L'institution d'une commission d'expulsion dont la composition

⁷⁷ Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, article 7.

⁷⁸ Au sein de l'Union européenne, l'article 7 de la Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier recommande aux États membres et aux États associés d'accorder un délai de départ « volontaire » d'au moins sept jours, sauf exception, aux étrangers qui font l'objet d'une décision d'expulsion.

⁷⁹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 632-1.



assure l'indépendance permet d'avoir un avis éclairé sur l'opportunité d'expulser un étranger au regard de ses droits, son comportement, ses liens familiaux et ses perspectives de réinsertion sociale.

En outre, la procédure d'adoption de cette décision n'est pas contradictoire ou l'est faiblement. Les lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire et au Togo n'ont pas prévu des mécanismes permettant la contradiction dans le cadre de l'adoption d'une décision d'expulsion à l'encontre d'un étranger. Il n'est pas prévu que celui-ci soit préalablement informé de l'engagement de la procédure d'expulsion à son encontre afin qu'il puisse faire valoir ses observations. En revanche au Niger, le décret portant application de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers prévoit un mécanisme permettant la contradiction. En effet, l'article 32 de ce décret dispose que : *« la notification de l'arrêté d'expulsion prévue à l'article 16 de l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger se fera à la diligence des autorités de police locales. Un bulletin de notification mentionnant, succinctement les motifs de la mesure, est remis à l'intéressé. L'agent notificateur consignera s'il y a lieu, les déclarations de l'étranger. Celles-ci seront portées à la connaissance du ministre chargé de l'intérieur, qui pourra ordonner à ce qu'il soit sursis à l'application de l'arrêté. L'arrêté d'expulsion est rapporté, le cas échéant, dans les formes où il est intervenu. »*. Il en résulte qu'il n'existe pas de contradiction avant l'adoption de la décision d'expulsion, mais au moment de sa notification. Cette contradiction est faible, car si l'intéressé n'est pas avisé de la date et de l'heure de la notification, il ne pourrait pas se faire assister d'un conseil pour faire les observations pertinentes. Il existe aussi un risque de déformation ou de manipulation des observations par les autorités de police. Pour assurer la protection satisfaisante des droits de la défense, l'étranger doit être faire valoir ses observations et arguments avant l'adoption à son encontre de la décision d'expulsion. Dans le cas des expulsions de Madame Nathalie Yamb et de Monsieur Stellio Gilles Robert Capo Chichi par la Côte d'Ivoire en 2019, c'est lors de leur présentation aux services de sécurité que chacun a été informé de ce qui lui était reproché et s'est vu notifié la décision d'expulsion avant d'être porté immédiatement hors des frontières ivoiriennes⁸⁰. C'est dans des conditions similaires que les journalistes Agnès Faivre et Sophie Douce avaient aussi été expulsées par le Burkina Faso le 31 mars 2023. En effet, selon les journaux pour lesquels elles travaillaient, *« des agents des services de renseignement nationaux ont convoqué et interrogé les deux journalistes au sujet de leur travail le 31 mars à Ouagadougou, la capitale, puis leur ont donné 24 heures pour quitter le pays, sans fournir le moindre motif pour leur expulsion »*⁸¹.

Enfin, le cadre juridique de l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone ne prévoit pas les garanties procédurales énoncées par les organisations internationales africaines ou régionales dans le cas de l'expulsion d'un citoyen d'un État

⁸⁰ Le Monde, « L'opposante Nathalie Yamb expulsée de Côte d'Ivoire », 03 décembre 2019. Voir, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/03/l-opposante-nathalie-yamb-expulsee-de-cote-d-ivoire_6021444_3212.html consulté le 20 septembre 2023 à 13h25 GMT.

⁸¹ C. K. NANTULYA, « Le Burkina Faso expulse deux journalistes françaises », 2023, voir <https://www.hrw.org/fr/news/2023/04/04/le-burkina-faso-expulse-deux-journalistes-francaises>, consulté le 20 septembre 2023 à 12h50 GMT.



membre de ces organisations⁸². Les dispositions de l'article 21 du protocole au Traité instituant la Communauté économique africaine relatif à la libre circulation des personnes, au droit de séjour et au droit d'établissement qui prévoient la notification par écrit de la décision d'expulsion d'un ressortissant d'un autre État membre à ce ressortissant et au Gouvernement de son pays d'origine ainsi que la prise en charge des frais par l'État expulsant ne trouvent pas trace dans les législations relatives à la police des étrangers des États d'Afrique noire francophone⁸³.

Il apparaît que l'expulsion, qui est censée être une procédure d'exception au regard de sa gravité, est plutôt ordinaire dans les États d'Afrique noire francophone. C'est dans le cadre d'un recours administratif gracieux ou hiérarchique ou, le cas échéant, d'un recours juridictionnel que l'étranger qui fait l'objet d'une décision d'expulsion pourrait faire valoir ses arguments et ses droits afin de solliciter son abrogation ou son annulation. Malheureusement, le contrôle juridictionnel de la légalité de cette décision est limité.

B. Le contrôle juridictionnel limité

Comme toute décision individuelle, la décision d'expulsion peut être contestée devant le juge administratif par le biais d'un recours pour excès de pouvoir visant à obtenir son annulation⁸⁴. À cette fin, le contrôle de légalité qu'exerce le juge administratif est un contrôle restreint (1). En pratique, pour diverses raisons, ce contrôle juridictionnel est empêché dans les États d'Afrique noire francophone (2).

1. Le contrôle restreint

Le contrôle juridictionnel de la légalité d'une décision d'expulsion s'effectue dans les États africains dans le cadre du contentieux administratif général. Ce contrôle n'est pas spécial⁸⁵. Il n'est pas régi par des procédures ou des délais réduits.

L'étranger qui fait l'objet d'une décision d'expulsion peut la contester par le biais d'un recours pour excès visant à la faire annuler. Dans cette optique, il revient au juge de l'excès de pouvoir d'exercer un contrôle de proportionnalité entre la gravité de l'atteinte portée à la vie familiale ou à l'intérêt supérieur d'un enfant expulsé et les nécessités de la défense de l'ordre public⁸⁶. Cependant, ce recours est suspensif. Par conséquent, la décision d'expulsion peut être exécutée alors même que la justice n'a pas encore tranché le recours. Compte tenu du temps nécessaire à l'intervention du jugement et des délais limités pour exécuter la décision d'expulsion, le requérant peut exercer un référé suspension ou un référé liberté pour faire suspendre l'exécution de cette décision par le juge des référés avant l'intervention du jugement sur la requête principale. En raison de la gravité de cette décision qui affecte immédiatement et presque irrémédiablement le séjour et la vie de son destinataire, la condition d'urgence est

⁸² En France par exemple, le livre II du code de l'entrée et du séjour des étrangers est consacré entièrement aux « dispositions applicables aux citoyens de l'union européenne et aux membres de leur famille » en plus des exceptions prévues en leur faveur dans d'autres dispositions.

⁸³ Il faut noter que des garanties équivalentes sont prévues par l'article 11 du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement de la CEDEAO.

⁸⁴ M. FINKEL, « L'expulsion des étrangers et le juge administratif en droit français », *AJDA*, 1978, p. 257.

⁸⁵ F. DONNAT, « Contrôle normal et menace à l'ordre public », *AJDA*, 2003, p. 2025.

⁸⁶ CE, 13 mars 1992, n° 124255.



réputée remplie. Le Conseil d'État français a décidé que « *eu égard à son objet et ses effets, une décision prononçant l'expulsion d'un étranger du territoire français porte, en principe, par elle-même atteinte de manière grave et immédiate à la situation de la personne qu'elle vise et crée, dès lors, une situation d'urgence justifiant que soit, le cas échéant, prononcée la suspension de cette décision* »⁸⁷. Le succès du référé dépend alors de la démonstration de la deuxième condition à savoir le doute sérieux sur la légalité de la décision d'expulsion pour le référé suspension⁸⁸ et l'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale pour le référé liberté⁸⁹.

Le contrôle de légalité des décisions d'expulsion ou des décisions refusant leur abrogation est limité. En effet, les arrêtés d'expulsion sont faciles à prononcer, car l'administration doit prouver soit la réalité d'une menace simple à l'ordre public, moins restrictive que la menace grave à l'ordre public, soit selon les États, l'atteinte aux bonnes mœurs, au crédit public, à la sécurité nationale ou à la sûreté de l'État. Par conséquent, le contrôle du juge administratif est nécessairement restreint⁹⁰ sur les motifs d'adoption⁹¹ et de refus d'abrogation⁹² d'un arrêté d'expulsion. En pratique, le contrôle juridictionnel des décisions d'expulsion est empêché dans les États d'Afrique noire francophone.

2. *Le contrôle empêché*

Les conditions dans lesquelles les décisions d'expulsion sont prises et leur exécution immédiate empêchent leurs destinataires d'exercer les recours juridictionnels en vue de faire contrôler leur légalité. À l'exception des cas des ambassadeurs et des représentants des organisations internationales, l'exécution de la décision d'éloignement se fait très rapidement. C'est un renvoi « *manu militari* » qui ne laisse pas le temps nécessaire aux intéressés pour désigner un conseil et saisir le juge administratif. Les conditions dans lesquelles Madame Nathalie Yamb et Monsieur Stelio Gilles Robert Capo Chichi ont été expulsés en 2019 sans délai par la Côte d'Ivoire ne permettent pas de contester devant le juge administratif les décisions d'expulsion dont ils ont fait l'objet. De même, le délai de 24h laissé aux journalistes Agnès Faivre et Sophie est très limité pour contester utilement les décisions d'expulsion prises à leur encontre.

Les situations dans lesquelles ces décisions sont prises ne sont pas aussi propices à l'exercice d'un contrôle efficace par les juridictions administratives. En effet, elles sont souvent adoptées à l'encontre des étrangers à la suite des événements sensibles médiatisés comme le meurtre d'un citoyen du pays d'accueil par un étranger, les tensions socio-économiques mettant

⁸⁷ CE, 18 février 2008, n° 306238.

⁸⁸ Concrètement, le requérant peut soulever des moyens de légalité externe comme le vice de compétence, le vice de procédure, le défaut de motivation et des moyens de légalité interne notamment la violation de son droit au respect de la vie privée et familiale, la méconnaissance de l'intérêt supérieur de son enfant, l'erreur manifeste d'appréciation.

⁸⁹ TA de Paris, Ordonnance, 20 octobre 2023, n° 2323894.

⁹⁰ CE, 3 février 1975, n° 94108.

⁹¹ M. VIGROUX, « Le contrôle de la qualification juridique des faits dans le contentieux français de l'expulsion des étrangers », *RTDH*, 2000, p. 479.

⁹² CE, 16 mars 1984, n° 48570.



en jeu un étranger⁹³ et la réaction aux relations diplomatiques tendues. Dans ces situations, l'expulsion est demandée par une partie de la population de l'État d'accueil. Ces circonstances n'encouragent pas les étrangers expulsés à saisir les juridictions compétentes aux fins d'annulation des décisions d'expulsion dont ils ont fait l'objet. Elles limitent aussi l'office de ces juridictions qui fonctionnent dans un contexte qui n'est pas encore totalement approprié pour rendre des décisions de justice audacieuses. En réalité, ce sont les étrangers qui subissent les expulsions collectives sans constituer eux-mêmes directement et personnellement une menace à l'ordre public qui peuvent saisir le juge administratif et obtenir, le cas échéant, l'annulation de l'arrêté d'expulsion. Or, souvent, les expulsions collectives ne procèdent pas des décisions individuelles ni des actes réglementaires d'expulsion. Par conséquent, l'absence d'un acte administratif unilatéral ne permet pas la recevabilité d'un recours pour excès de pouvoir⁹⁴. Finalement, en l'état actuel des pratiques dans les États d'Afrique noire francophone, la mesure d'expulsion est une forme de réprobation populaire d'une catégorie d'étrangers et qui échappe au contrôle juridictionnel.

Conclusion

Le cadre juridique de l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique noire francophone particulièrement ceux étudiés dans la présente réflexion est inadapté par rapport à la gravité et aux effets de cette mesure. Cette inadaptation entraîne en pratique une situation de non-droit au détriment des étrangers en dépit de l'existence des droits garantis par les instruments juridiques africains ou communautaires relatifs aux droits de l'homme en matière d'expulsion⁹⁵. Elle s'explique par le fait que les lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers dans ces États sont lacunaires⁹⁶. S'agissant des mesures d'éloignement, elles souffrent de carence aussi bien sur le nombre de ces mesures que sur leurs régimes juridiques.

Les enjeux sécuritaires auxquels les États d'Afrique noire francophone sont confrontés ainsi que le besoin de lutter efficacement contre les financements illicites, le blanchiment d'argent et de capitaux, nécessitent de moderniser la police des étrangers en général et les mesures d'éloignement en particulier afin de mieux contrôler les étrangers sur leurs territoires. Cette modernisation doit tenir compte des droits des étrangers en les intégrant directement dans les législations nationales et en assurant leur respect sous le contrôle effectif et efficace des juridictions compétentes.

⁹³ D. GARY-TOUNKARA, « Côte d'Ivoire, 1970 : des charters pour migrants africains », *Plein droit*, 2007, V 1, n° 72, pp. 26-27.

⁹⁴ Dans les faits, la situation normale revient après l'apaisement populaire à la suite de l'écoulement du temps et les étrangers injustement répartis dans leurs pays d'origine sans une décision individuelle d'expulsion parviennent à regagner l'État d'accueil d'où ils étaient partis.

⁹⁵ Ce qui confirme malheureusement que malgré les avancées notables, il y a une ineffectivité persistante de certains droits de l'homme dans les États d'Afrique noire francophone. Voir, A. LE GUYADER, « Regard de sociologue plutôt philosophique », in P. TAVERNIER (dir.), *Regards croisés sur les droits de l'homme, la démocratie et la paix en Afrique*, L'Harmattan, 2008, p. 82.

⁹⁶ Organisation internationale pour les migrations, *Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest*, 2^{ème} éd., Dakar, 2016, p. 102.