

LE CADRE JURIDIQUE DE L'EXPULSION DES ÉTRANGERS DANS LES ÉTATS D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE FRANCOPHONE

ADOYI Ibouraïm,
Docteur en droit public,
Assistant à l'université de Lomé,
Rattaché au centre de droit public
adoyifils@gmail.com

Résumé

L'appréciation du cadre juridique de l'expulsion des étrangers dans les États d'Afrique subsaharienne francophone montre que cette mesure de police administrative spéciale est faiblement justifiée et encadrée. Les motifs de son adoption ne sont pas adaptés à sa gravité. De surcroît, il n'existe souvent pas de dispositions protectrices de certains étrangers contre cette décision d'éloignement, ni des garanties procédurales suffisantes qui permettent de concilier la préservation des intérêts publics notamment l'ordre public et les droits fondamentaux des étrangers. Ces faiblesses facilitent le recours arbitraire à cette mesure.

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

Summary

An assessment of the legal framework for the expulsion of foreigners in French-speaking Black African countries shows that this special administrative police measure is poorly justified and supervised. The reasons for its adoption are not adapted to its gravity. Furthermore, there are often no provisions to protect certain foreign nationals against this decision of expulsion, nor sufficient procedural guarantees to reconcile the preservation of public interests, in particular public order, and the fundamental rights of foreign nationals. These weaknesses facilitate the arbitrary use of this measure.

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

<u>Introduction</u>	2
<u>I. Un cadre juridique révélateur d'une mesure faiblement justifiée</u>	8
<u>A. Les motifs inadaptés</u>	9
1. <u>Le motif général inapproprié</u>	9
2. <u>Les motifs spéciaux imprécis</u>	12
<u>B. La protection contrastée des étrangers</u>	15
1. <u>La protection généralement imprévue</u>	16
2. <u>La protection rarement prévue</u>	17
<u>II. Un cadre juridique révélateur d'une mesure faiblement encadrée</u>	19
<u>A. La procédure administrative banalisée</u>	20
1. <u>Une procédure excessivement simplifiée</u>	20
2. <u>Une procédure non-contradictoire</u>	22
<u>B. Le contrôle juridictionnel limité</u>	24
1. <u>Un contrôle aux contours diffus</u>	24
2. <u>Un contrôle habituellement inexistant</u>	29
<u>Conclusion</u>	31



Introduction

« L'étranger n'a pas le droit de déplaire à la cité au même degré que le national »¹. Cette affirmation confirme qu'il est attendu de l'étranger qu'il soit irréprochable. Tout comportement répréhensible qu'il adopte risque d'entraîner son expulsion par l'État d'accueil.

Face à la montée en puissance de la mobilité internationale des personnes physiques², dans un contexte marqué par le développement du terrorisme et des violences, 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 de prévoir dans leurs législations les mesures, les conditions et les modalités pour éloigner les étrangers qui ne méritent plus de séjourner sur leurs territoires pour diverses raisons. Les États d'Afrique subsaharienne francophone qui connaissent les phénomènes migratoires entrants sont confrontés aux problématiques liées aux comportements répréhensibles de certains ressortissants étrangers. 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.

D'entrée de jeu, il convient de préciser que, compte tenu du nombre élevé des États d'Afrique subsaharienne 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 par le fait qu'ils sont représentatifs des pratiques observables dans les autres États en matière de police des étrangers. La Côte d'Ivoire est choisie, car elle détient le taux d'immigration le plus élevé parmi les États d'Afrique subsaharienne francophone³. 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 expulsions⁴. Enfin, le choix du Togo s'explique par le fait qu'il a adopté récemment une nouvelle loi sur la police des étrangers⁵. Malgré cette délimitation, l'on ne manquera pas de faire référence aux règles et aux pratiques pertinentes dans les autres États d'Afrique subsaharienne francophone. L'étude s'appuiera également sur les règles juridiques applicables en France et dont s'inspirent ces États⁶ ainsi que sur la jurisprudence française.

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

² Selon le rapport sur les migrations de l'organisation internationale des migrations, le nombre de migrants internationaux dans le monde en 2024 est deux cent quatre-vingt-un (281) millions et représente 3,6% de la population mondiale. Voir, Organisation internationale des migrations, *État de la migration dans le monde 2024*, Genève, 2024, p. 8.

³ Le nombre d'étrangers représente 9,7 % de sa population totale. Voir, Organisation internationale pour les migrations, *Données migratoires en Afrique de l'Ouest*, disponible sur <https://www.migrationdataportal.org/fr/regional-data-overview/western-africa#tendances-recentes>, consulté le 18 déc. 2023 à 14h00 GMT. La Côte d'Ivoire comptait en 2020 deux millions cinq cent soixante-quatre mille huit cent soixante-sept (2.564.867) étrangers. Voir, Organisation internationale pour les migrations, *Cartographie régionale des mobilités : Afrique de l'ouest et du centre*, juin 2022, p. 4.

⁴ 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.

⁵ Loi n° 2022-005 du 15 avril 2022 relative à la police des étrangers en République Togolaise.

⁶ Tous ces États disposent d'une législation en matière de police des étrangers. Avant les indépendances, c'est le décret du 12 janvier 1932 réglementant les conditions d'admission et de séjour des Français et des étrangers en Afrique occidentale francophone qui y était applicable. Après les indépendances et s'agissant des pays échantillonnés, 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



Afin de comprendre le sujet et mieux le contextualiser, il est nécessaire de définir les concepts de l'étude.

Le « cadre juridique » est une notion utilisée souvent dans les titres des actes juridiques⁷ et par la doctrine⁸, mais qui est rarement définie⁹. Il recouvre l'ensemble des normes juridiques internationales, communautaires, nationales et la jurisprudence¹⁰ dans une matière donnée. On parle ainsi des cadres juridiques communautaire, international, national. Le cadre juridique est évoqué dans cette étude essentiellement sous l'angle national, même si l'on mobilisera quelques dispositions communautaires ou internationales pertinentes relatives à l'expulsion. Il désigne l'ensemble des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires ainsi que les solutions jurisprudentielles qui régissent l'expulsion des étrangers.

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 à telle enseigne que le professeur Vincent Tchen a consacré un article dont l'objet est de définir cette notion¹¹. 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. Généralement, l'étranger est la personne qui ne détient ni la nationalité de l'État ni aucune autre nationalité. Au Togo, l'article 2 de la *loi n° 2022-005 du 15 avril 2022 relative à la police des étrangers* 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 définition qui identifie l'étranger par rapport à un document de voyage est à la fois logique et équivoque. Elle est logique parce qu'elle tient compte du document de voyage qui est en principe attaché à un

séjour des étrangers au Niger. Au Togo, ce sont les ordonnances des 13 juillet 1973 et 8 septembre 1976 qui ont réglementé 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 par la loi n° 2022-005 du 15 avril 2022 relative à la police des étrangers en République Togolaise.

⁷ Par exemple, Loi n° 2024-30 du 23 juillet 2024 portant cadre juridique du partenariat public-privé en République du Bénin, Loi n° 032-2021/AN du 25 juin 2021 portant cadre juridique et institutionnel du partenariat public-privé au Burkina Faso.

⁸ M. M. AÏDARA, « Les limites de l'encadrement juridique du partenariat public-privé au Sénégal », *Afrilex*, févr. 2021, p. 4. A. AYEWOUDAN, « Togo : le cadre juridique des PPP revisité », *L.E.D.A.F.*, n° 2, févr. 2022, p. 7. É. GOGUEL-MAZET, « réflexion sur le cadre juridique des budgets participatifs », *R.F.F.P.*, n° 153, 2021, p. 259.

⁹ Dans sa thèse de doctorat, Nakpiéri Nakome entend le cadre juridique commun comme « l'ensemble des sources et des règles spéciales applicables aux contrats administratifs spéciaux », voir N. NAKPIERI, *La théorie des contrats spéciaux en droit administratif*, Thèse pour le doctorat en droit public, soutenue le 27 juin 2024 à l'université de Poitiers, p. 217.

¹⁰ L'intégration de la jurisprudence dans le champ du cadre juridique s'explique, non seulement par la nécessité d'inclure dans ce cadre les recours dont disposent les justiciables pour faire valoir les droits, mais aussi par l'importance accrue de la jurisprudence pour compléter ou préciser les dispositions normatives.

¹¹ V. 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.



document d'identité délivré par un État. La référence au document de voyage qu'une personne fait valoir permet de déterminer le pays d'appartenance dont elle souhaite se prévaloir en entrant sur le territoire togolais. Elle 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 pays. En cela, la définition qui met l'accent sur le document de voyage est doublement 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'étrangers 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. 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 citoyens. 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* »¹². En ce sens, la chambre administrative de la Cour suprême de Côte d'Ivoire a annulé l'arrêté d'expulsion d'un ivoirien au motif que « *le Ministre de la Sécurité, en expulsant un national ivoirien, le contraint à l'exil en violation des dispositions de l'article 12 susvisé* »¹³.

La notion d'« expulsion » peut se définir comme le fait de sortir une personne d'un lieu par voie autoritaire ou juridique. Elle implique une contrainte, une force. Elle suppose aussi qu'une personne expulsée ne peut plus revenir sur ses pas, sous réserve de la remise en cause de son expulsion et d'une autorisation d'y revenir. En raison de ses effets redoutables, l'expulsion n'est admise, en droit, que marginalement dans des cas exceptionnels et lorsque d'autres moyens ne peuvent pas être déployés pour atteindre le but légitime recherché. Aux termes du point 1) de l'article 39 de la loi n° 1997/012 du 10 février 1997 fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun, modifiée et complétée par la loi n° 2022/015 du 14 juillet 2022, « *l'expulsion est la mesure administrative prise à l'encontre d'un étranger dont la présence est jugée indésirable sur le territoire national* ». De fait, l'expulsion est une mesure administrative qui vise à porter hors du territoire d'un État des étrangers indésirables et qui les empêche d'y revenir si elle n'a pas été rapportée ou annulée.

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 est une mesure administrative qui vise à empêcher un étranger qui ne remplit pas les conditions d'entrée ou qui est frappé par une mesure d'éloignement en vigueur de

¹² M. KAMTO, « Quatrième rapport sur l'expulsion des étrangers », 24 mars 2008, p. 110.

¹³ Cour suprême, chambre administrative, 18 mai 2016, arrêt n° 85, *Abdul Reda Ibrahim C/ ministre de la Sécurité intérieure*. Il faut noter que l'article 12 visé est celui de l'ancienne Constitution du 1^{er} août 2000 qui dispose que : « *aucun ivoirien ne peut être contraint à l'exil* ».



pénétrer illégalement ou clandestinement sur le territoire d'un État. Il se rapproche du refus d'admission ou du refus d'entrée sur le territoire de l'État. Il est distinct de l'expulsion qui vise plutôt à porter hors des frontières de l'État un étranger qui y est déjà installé. Néanmoins, il existe un lien entre le refoulement et l'expulsion, car un étranger expulsé qui tente d'entrer ou qui entre de nouveau sur le territoire de l'État sans l'abrogation ou l'annulation préalable de la décision d'expulsion, est refoulé par cet État.

L'obligation de quitter le territoire est quant à elle une mesure d'éloignement qui impose à un 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 refus de délivrance ou de retrait 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 sont pourtant distinctes. Tout d'abord, l'obligation de quitter le territoire est décidée en principe en cas de séjour irrégulier tandis que la décision d'expulsion peut être prise à l'encontre d'un étranger qui réside en situation régulière. En outre, et contrairement à la décision d'expulsion, 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 étudiés ne mentionnent pas explicitement la mesure portant obligation de quitter le territoire dans leurs législations même si l'expression y est parfois utilisée¹⁴. Ils prévoient plutôt la reconduite à la frontière¹⁵ qui s'y rapproche le plus par son objet et ses effets.

La reconduite à la frontière consiste à porter hors des frontières d'un État un ressortissant étranger en raison de sa situation irrégulière. Elle se rapproche de l'obligation de quitter le territoire dont elle est l'ancêtre. Elle peut être utilisée pour renvoyer un étranger qui se soustrait à l'exécution d'un arrêté d'expulsion ou qui y aurait pénétré de nouveau sans autorisation sur le territoire après son expulsion¹⁶.

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. Elle est édictée à l'encontre des étrangers qui bénéficient de l'exemption de visa ou de titre de séjour 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 d'accueil.

L'interdiction de retour sur le territoire est une mesure d'éloignement équivalente à l'interdiction de circuler sur le territoire, mais qui s'applique aux étrangers qui ne bénéficient pas de l'exemption de visa ou de titre de séjour. Elle assortit la décision portant obligation de quitter le territoire et vise à empêcher ses destinataires de revenir sur le territoire pendant une durée déterminée. À la différence de l'expulsion qui correspond à une interdiction permanente du territoire sous réserve d'abrogation ou d'annulation, l'interdiction de retour sur le territoire

¹⁴ L'article 13 de la loi n° 86-012 du 26 février 1986 portant régime des étrangers en République populaire du Bénin énonce que « tout étranger qui n'aura pas obtenu le renouvellement de la carte de séjour doit quitter le territoire national dans le délai de 72 heures ».

¹⁵ Loi n° 1997/012 du 10 janvier 1997 fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun, articles 34 à 38.

¹⁶ Loi n° 90-437 du 13 mai 1990 relative à l'entrée et au séjour des étrangers en Côte d'Ivoire, article 19.



est temporaire. Elle n'est pas prévue explicitement par les législations relatives à la police des étrangers des États d'Afrique subsaharienne 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 récidive de certaines infractions pénales sur le territoire de l'État d'accueil. Cette dernière produit les mêmes effets que l'expulsion. Les différences sont qu'elle est prononcée par le juge pénal et que sa durée est limitée dans le temps alors que l'expulsion est décidée par une autorité administrative sans limitation de durée.

Même si ces mesures comportent toutes l'ordre de quitter le territoire, l'expulsion relève d'une logique différente et radicale¹⁸. Contrairement aux autres, elle ne tire pas les conséquences d'une violation des règles relatives au séjour des étrangers, mais d'un comportement répréhensible. En outre, à l'opposé de celles-ci, elle interdit définitivement le retour de l'étranger sur le territoire de l'État expulsant tant qu'elle n'a pas été rapportée. Toutefois, les confusions subsistent entre l'expulsion et les autres mesures d'éloignement. Certains législateurs l'emploient parfois dans des cas pour lesquels elle n'est pas appropriée. 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* 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 l'expulsion peut être décidée en cas de 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. 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 ». L'expulsion dans ce cas de figure n'est pas aussi adaptée.

L'expulsion des étrangers par les États d'Afrique subsaharienne 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 »¹⁹. 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 personnes²⁰. 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 »²¹.

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

¹⁸ N. GUIMEZANES, « Réflexions sur l'éloignement des étrangers du territoire français », *J.D.I.*, n° 1, 1996, p. 75.

¹⁹ Radio France, « Côte d'Ivoire : de l'accueil au rejet de l'étranger », voir [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 déc. 2023 à 17h26 GMT.

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

²¹ M-A. PÉROUSE DE MONTCLOS, « L'Afrique rejette ses propres immigrés », *Le Monde diplomatique*, déc. 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 déc. 2023 à 17h51 GMT.



La présente étude s'inscrit dans une période marquée par l'accroissement de l'adoption des décisions d'expulsion par les États d'Afrique subsaharienne francophone particulièrement ceux qui ont connu un changement anticonstitutionnel de Gouvernement. Le 9 août 2024, le Mali a expulsé l'ambassadeur du Royaume de Suède à Bamako. En avril 2024, le Burkina Faso a expulsé trois diplomates français accusés « *d'activités subversives* ». Le 10 octobre 2023, le Niger avait expulsé le coordonnateur résident du système des Nations Unies²². Deux mois plus tôt, le 31 août 2023, il avait expulsé l'ambassadeur de France et son épouse²³. Le 14 septembre 2023, l'attaché de défense militaire de la France au Burkina Faso avait subi le même sort²⁴. Les journalistes Agnès Faivre et Sophie Douce avaient également été expulsés par le Burkina Faso le 31 mars 2023²⁵. Le 20 décembre 2022, le Tchad avait expulsé huit étrangers de son territoire²⁶. Plus tôt en 2019, Madame Nathalie Yamb²⁷ et Monsieur Stellio Gilles Robert Capo Chichi appelé « Kemi Seba »²⁸ avaient été expulsés par la Côte d'Ivoire.

L'expulsion des étrangers est une mesure prévue et appliquée par d'autres États surtout les États développés. En France, trois cent quarante-quatre (344) arrêtés d'expulsion ont été pris en en 2021²⁹. 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 précédente³⁰. L'expulsion des étrangers est aussi appliquée par les États d'Afrique du Nord dont l'Algérie³¹ et la Tunisie qui avaient procédé aux expulsions collectives de migrants africains en 2023³².

L'étude du cadre juridique de l'expulsion des étrangers dans les États d'Afrique subsaharienne francophone revêt un intérêt théorique et pratique. Sur le plan théorique, elle montre qu'il existe un lien entre la police des étrangers et la protection des droits humains. Il

²² Voir, arrêté n° 012934/MAE/C/NE/DPE/DPID du 10 octobre 2023.

²³ Voir arrêté n° 000842/MI/SP/AT du 31 août 2023 portant expulsion de l'ambassadeur de France et de son épouse.

²⁴ Franceinfo, « Le Burkina Faso expulse l'attaché militaire français accusé d' « activités subversives », sept. 2023, disponible sur 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 sept. 2023 à 11h56 GMT.

²⁵ C. K. NANTULYA, « Le Burkina Faso expulse deux journalistes françaises », 2023, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2023/04/04/le-burkina-faso-expulse-deux-journalistes-francaises>, consulté le 20 sept. 2023 à 12h50 GMT.

²⁶ Arrêté n° 0152/PT/PMT/MSPI/SG/2022 portant annulation des visas d'entrées et des cartes de séjour.

²⁷ Le Monde, « L'opposante Nathalie Yamb expulsée de Côte d'Ivoire », 03 déc. 2019, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/03/l-opposante-nathalie-yamb-expulsee-de-cote-d-ivoire_6021444_3212.html consulté le 20 sept. 2023 à 13h25 GMT.

²⁸ M. BA, M. MILLECAMPS, « L'activiste Kemi Seba expulsé de Côte d'Ivoire », Jeune Afrique, 27 mars 2019, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/754684/societe/lactiviste-kemi-seba-expulsee-de-cote-divoire/>, consulté le 20 sept. 2023 à 13h40 GMT.

²⁹ Cour des comptes, *La politique de lutte contre l'immigration irrégulière*, janv. 2024, p. 104.

³⁰ Le Monde, « Les expulsions d'étrangers délinquants en hausse de 30 % en 2023, selon le ministère de l'intérieur », 4 janv. 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/interieur/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 janv. 2024 à 16h00 GMT.

³¹ H. VERMEREN, « Pouvoirs et pratiques de l'expulsion des étrangers en Algérie au XIX^e siècle : un outil colonial de gestion des flux migratoires », *Le Mouvement social*, n° 258, janv-mars 2017, pp. 13-28.

³² 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 oct. 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 nov. 2023 à 9h00 GMT.



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'expulsion³³. L'étude permet aussi de s'apercevoir que les dispositions légales qui régissent l'expulsion des étrangers par les États d'Afrique subsaharienne francophone sont lacunaires³⁴. Elle révèle enfin que c'est la lutte contre le terrorisme qui a suscité la modification et le renforcement des lois relatives à la police des étrangers dans ces États³⁵.

Sur le plan pratique, l'étude permet de se rendre compte que l'expulsion des étrangers par ces États est rare. Elle n'est décidée qu'à l'encontre des étrangers jugés hostiles aux Gouvernements en place ou contre toute une communauté étrangère lorsque l'un d'eux se rend coupable d'un comportement réprimandé et médiatisé³⁶.

La question essentielle à laquelle cette étude s'attache de répondre est de savoir si le cadre juridique de l'expulsion des étrangers est adapté à la gravité de cette mesure. Autrement dit, permet-il de sauvegarder les intérêts de l'État expulsant tout en protégeant suffisamment les droits fondamentaux des étrangers ?

La réponse à cette question est négative. L'analyse des lois sur la police des étrangers dans les États étudiés, fait ressortir que les dispositions relatives à l'expulsion des étrangers ne sont pas totalement adaptées à la gravité de cette mesure. Elles visent essentiellement à sauvegarder les intérêts de l'État expulsant et comportent des faiblesses qui ne permettent pas de protéger convenablement les droits fondamentaux des étrangers expulsés.

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 étudiés révèle que cette mesure est faiblement justifiée par rapport à ses motifs et en raison de l'absence de protection des étrangers qui ont des liens particuliers dans ces États (I). Cet examen révèle également que cette mesure est aussi faiblement encadrée au regard de la procédure d'adoption et du contrôle juridictionnel dont font l'objet les décisions d'expulsion (II).

I. Un cadre juridique révélateur d'une mesure faiblement justifiée

Un étranger légalement admis sur le territoire d'un État ne peut être expulsé qu'en vertu d'une décision conforme à la loi. L'examen des lois relatives à la police des étrangers dans les

³³ 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 ».

³⁴ Il faut noter que les dispositions relatives à l'expulsion sont parfois contenues dans d'autres lois. C'est le cas des articles 36 et 37 de la loi n° 2019-009 relative à la Sécurité Intérieure au Togo.

³⁵ Au Burkina Faso, l'Assemblée législative de transition a voté le 22 février 2024 le projet de loi portant conditions d'entrée et de séjour des étrangers, de sortie des nationaux et des étrangers du territoire national.

³⁶ L'expulsion massive des Burkinabés 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.



États choisis dans cette étude fait ressortir que les motifs qui permettent d'expulser un étranger sont inadaptés à la gravité de cette mesure (A). En outre, ces lois ne prévoient généralement pas des dispositions protectrices des étrangers contre l'expulsion alors que certains méritent d'en être protégés en raison des liens particuliers qu'ils ont avec l'État d'accueil (B).

A. Les motifs inadaptés

Il apparaît de l'examen des législations des États étudiés deux catégories de motifs qui peuvent justifier l'adoption d'une décision d'expulsion : un motif général et des motifs spéciaux. Tandis que le motif général est inapproprié (1), les motifs spéciaux apparaissent imprécis (2).

1. Le motif général inapproprié

Le motif principal et général qui permet de prendre une décision d'expulsion à l'encontre des étrangers est la menace à l'ordre public. Il est explicitement prévu par les dispositions légales des trois États échantillonnés³⁷. En revanche, il n'apparaît pas clairement parmi les motifs d'expulsion dans la *loi n° 1971/10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers au Sénégal*, même si certains motifs prévus recouvrent indéniablement l'ordre public³⁸.

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 elle est la finalité. Elle est aussi utilisée dans d'autres disciplines de droit public³⁹ 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 humaine⁴⁰. 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* »⁴¹. 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, elle n'est pas définie par les règles qui constituent la police des étrangers. L'ordre public n'a pas une signification spécifique en droit des étrangers. Dans la mesure où la

³⁷ 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.

³⁸ Il est notamment prévu à l'article 10 de cette loi que l'étranger peut être expulsé « *si sa conduite, dans son ensemble, et ses actes permettent de conclure qu'il ne veut pas s'adapter à l'ordre établi* ».

³⁹ F. TERRE, « L'ordre public entre deux siècles », *Archives de philosophie du droit*, vol. 58, n° 1, 2015, p. 190.

⁴⁰ Cette dernière composante a été consacrée par le conseil d'État français, voir CE, 27 oct. 1995, n° 136727, *Commune de Morsang-sur-Orge*.

⁴¹ J. MARTIN, « La notion d'ordre public dans les contrats administratifs », *R.D.C.*, 2020, n° 1, p. 116.



police des étrangers est « *une police administrative spéciale* »⁴², c'est la définition de l'ordre public en matière de police administrative qui s'applique.

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. Contrairement à la police administrative qui vise à prévenir tout risque d'atteinte à l'ordre public en encadrant les droits, les libertés et les activités des personnes physiques ou morales, la police des étrangers vise à fixer les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers sur le territoire d'un État. L'invocation de la menace à l'ordre public vise en droit des étrangers à apprécier le droit au séjour d'un étranger et précisément à l'éloigner afin d'éviter qu'il trouble l'ordre public dans l'État d'accueil. La tranquillité publique, la salubrité publique et le respect de la dignité humaine sont-ils rarement invoqués pour expulser les étrangers. Il peut se révéler particulièrement difficile que des étrangers puissent être expulsés d'un État à cause des nuisances sonores résultant des travaux de construction ou des célébrations religieuses qui dépasseraient les troubles normaux de voisinage. Cependant, une participation active avec une implication notable 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 son expulsion⁴³.

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 d'éloigner 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. Comme le souligne Emmanuel Bès de Berc, « *habituellement, on expulse des étrangers qui ont subi des condamnations pénales* »⁴⁴. Ainsi, le premier motif d'expulsion prévu au Sénégal est la condamnation de l'étranger pour crime ou délit⁴⁵. Au Cameroun, il est également prévu que sera expulsé tout étranger « *condamné pour infraction à la législation sur le trafic illicite des stupéfiants, des précurseurs ou substances psychotropes* »⁴⁶. En cela, Monsieur Roland Vandermeeren affirme qu'il s'agit d'une double peine⁴⁷ 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 infractionnel. Toutefois, il ne s'agit pas à proprement parler d'une double peine qui porterait une atteinte au principe *non bis in idem*. En effet, contrairement à la condamnation qui est une sanction pénale, le juge administratif affirme par une jurisprudence constante que

⁴² V. TCHEN, « Police des étrangers », *JCP. A.*, avr. 2022, Fasc. 555.

⁴³ TA de Paris, Ordonnance, 20 oct. 2023, n° 2323894.

⁴⁴ E. BÈS DE BERG, *De l'expulsion des étrangers*, Paris, Librairie nouvelle de droit et de jurisprudence, 1888, p. 6.

⁴⁵ Loi n° 1971/10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers, article 10.

⁴⁶ Loi n° 1997/012 du 10 janvier 1997 fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun, article 39, 2), b).

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



« l'expulsion d'un étranger n'a pas le caractère d'une sanction, mais d'une mesure de police exclusivement destinée à protéger l'ordre et la sécurité publics »⁴⁸.

Il est important de souligner qu'en tant que telle et ayant une finalité préventive, l'expulsion peut être prononcée à l'encontre d'un étranger même si auparavant il n'a commis aucune infraction pénale, ni fait l'objet d'aucune condamnation pénale, dès lors que sa présence sur le territoire représente une menace pour l'ordre public. Les expulsions décidées récemment par le Burkina Faso, le Mali et le Niger en sont une illustration parfaite dans la mesure où elles ont concerné des personnes comme des ambassadeurs et des journalistes qui n'avaient commis aucune infraction pénale. L'administration et le juge administratif ne sont pas tenus par l'appréciation du juge pénal⁴⁹. Cependant, 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 faits qui motivent l'expulsion d'un étranger⁵⁰.

Contrairement à la France où une menace grave à l'ordre public est exigée pour pouvoir expulser un étranger⁵¹, il apparaît de l'analyse des dispositions légales de la Côte d'Ivoire, du Niger et du Togo qu'une simple menace à l'ordre public suffit. Cette menace simple n'est pas appropriée, car elle est plus facile à caractériser et faciliterait l'expulsion des étrangers. L'appréciation de la menace simple à l'ordre public s'effectue au regard du risque que représente le comportement de l'étranger. Elle tient compte de la gravité des faits⁵², leur répétition⁵³ et leur actualité, c'est-à-dire leur caractère récent⁵⁴. Des propos ou discours prononcés par un étranger pourraient être considérés comme suffisants pour l'expulser s'il apparaît qu'ils sont susceptibles de provoquer un trouble à l'ordre public notamment des mouvements sociaux qui porteraient atteinte à la tranquillité publique. S'agissant des infractions pénales, elles pourraient aussi suffire à caractériser une menace simple à l'ordre public quels que soient leur nature⁵⁵ et leur degré de gravité⁵⁶ à l'exception des États qui ont retenu un minimum de peine d'emprisonnement. En revanche, la menace grave à l'ordre public exigée par la législation française est plus difficile à caractériser. Elle suppose de considérer les faits très graves⁵⁷ 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 biens⁵⁸.

⁴⁸ CE, 20 janv. 1988, n° 87036. Le Conseil constitutionnel ayant déjà lui-même décidé que « les mesures d'expulsion sont des mesures de police auxquelles sont assignés des objectifs différents de ceux de la répression pénale », Cons. const., 9 janv. 1980, déc. n° 79-109 DC, cdt. 6.

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

⁵⁰ C'est le cas en Côte d'Ivoire et au Sénégal où l'expulsion est justifiée par des condamnations pénales bien déterminées.

⁵¹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 631-1.

⁵² CAA Paris, 29 janv. 2016, n° 15PA00302.

⁵³ CAA Nantes, 21 mars 2014, n° 13NT02280.

⁵⁴ CAA Paris, 18 févr. 2014, n° 13PA03231. CAA de Bordeaux, 27 juin 2017, n° 17BX00717.

⁵⁵ Le vol, le trafic de stupéfiants, les voies de fait sur agents de la force publique, les outrages aux autorités publiques, la traite des êtres humains, le proxénétisme, la participation à une association de malfaiteurs.

⁵⁶ Vol à mains armées, meurtre avec préméditation, le viol.

⁵⁷ Par exemple, les actes terroristes, les faits de traite d'être humain commise à l'égard de plusieurs personnes, vol aggravé.

⁵⁸ V. TCHEN, « Expulsion - interdiction judiciaire du territoire », *Droit administratif*, 2017, Fasc. 233-66.



Les législateurs des États d'Afrique subsaharienne francophone ont retenu une menace simple à l'ordre public comme motif d'expulsion par mimétisme avec la France⁵⁹. Les premières lois françaises qui ont réglementé l'expulsion permettaient de la prononcer si la présence de l'étranger constitue une menace simple pour l'ordre public⁶⁰. Les États étudiés ont maintenu ce motif parce qu'ils n'ont pas adapté leurs législations aux enjeux contemporains de l'immigration. Ces législations ne prévoient clairement qu'une seule mesure d'éloignement, à savoir l'expulsion. En France où il existe plusieurs mesures d'éloignement graduelles, 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 étranger⁶¹, mais elle ne permet plus de l'expulser.

L'exigence de la menace simple à l'ordre public pour prononcer l'expulsion d'un étranger n'est pas adaptée à la gravité de cette mesure. La mise en œuvre stricte de ce motif pourrait aboutir à des expulsions massives et arbitraires. En pratique, il ne semble pas appliqué avec rigueur⁶². 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 des exemples patents. 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. Cependant, cette dimension politique n'est pas propre à ces États, car elle existe aussi dans les États occidentaux. À titre d'illustration, 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 française tient compte de l'opinion publique et cherche à prouver que tout est mis en œuvre pour empêcher la réitération de l'infraction. Le durcissement des règles relatives à l'immigration et la démultiplication des décisions d'éloignement, particulièrement les expulsions après les attentats ou les crimes médiatisés commis par les ressortissants étrangers sur le territoire français, illustrent cette dimension politique. Il reste qu'elle est accentuée dans certains États d'Afrique subsaharienne francophone par l'invocation des motifs spéciaux d'expulsion qui sont imprécis.

2. Les motifs spéciaux imprécis

Les motifs spéciaux sont, d'une part, ceux 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 cette mesure.

S'agissant des motifs qui ne sont pas prévus par tous les États, on peut citer les bonnes mœurs au Togo et au Cameroun ainsi que le crédit public au Niger. On peut également citer

⁵⁹ M. ONDOA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *R.J.P.I.C.*, sept-déc. 2002, pp. 287-333.

⁶⁰ Ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France et loi n° 86-1025 du 9 septembre 1986 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, article 23.

⁶¹ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Article L. 611-1.

⁶² A. NATHE, « La condition des étrangers au Tchad », *R.Jur.Pol.Ind.Co.*, vol. 34, n° 1, 1890, pp. 237-248.



l'expulsion du Sénégal de l'étranger « *s'il ne peut plus subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille* »⁶³.

La loi relative à la police des étrangers en République Togolaise et la loi fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun ainsi que les décrets pris pour leur application ne définissent pas la notion de bonnes mœurs. En général, 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 droit⁶⁴. Par exemple, en matière de contrats, il est interdit de déroger par des conventions particulières aux lois qui intéressent les bonnes mœurs⁶⁵ 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 bonnes vie et mœurs. Les bonnes mœurs vont souvent de pair avec l'ordre public dont elles demeurent néanmoins 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 particulières⁶⁶, il n'en demeure pas moins que la moralité publique et partant les bonnes mœurs ne soient pas explicitement consacrées comme une composante à part entière de l'ordre public⁶⁷. En prévoyant l'expulsion d'un étranger dont la présence constitue une menace aux bonnes mœurs, le législateur togolais et son homologue camerounais ont consacré un but spécifique supplémentaire de la police des étrangers, qui 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 au Togo et au Cameroun⁶⁸ et l'expulsion apparaît comme un instrument de régulation sociale. Cependant, l'appréciation de cette condition est 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 africaines, on peut identifier notamment les actions qui blessent la pudeur telles que l'exhibitionnisme, la diffusion ou la production de contenu à caractère pornographique ou violent ou qui mettent en jeu des mineurs. Par exemple, l'exhibitionnisme réalisé via internet ou sur les réseaux sociaux par un étranger résident au Togo peut justifier son expulsion. On peut également citer la mendicité, le vagabondage et l'homosexualité à l'exception des États qui l'ont dépénalisée.

Contrairement à la notion de bonnes mœurs utilisée par les législateurs camerounais et togolais, celle de « crédit public » choisie par leur homologue nigérien, qui ne la définit pas,

⁶³ Loi n° 1971/10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers, article 10.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ Code civil, article 6 : « On ne peut déroger, par des conventions particulières, aux lois qui intéressent l'ordre public et les bonnes mœurs ».

⁶⁶ CE, 18 déc. 1959, n° 36385, n° 36428 ; CE, 28 juill. 1993, n° 107990 ; CE, 8 juin 2005, n° 281084.

⁶⁷ P.-L. FRIER, J. PETIT, *Droit administratif*, 17^e éd., Paris, LGDJ, 2023, p. 351.

⁶⁸ 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. Pour plus de développements sur la mise en relief de ces valeurs par la 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. 77-100 ; M. MUTOY, « Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et cultures africaines », *R.Q.D.I.*, vol. 12, n° 2, 1999, pp. 197-206.



n'est souvent pas employée en droit public contemporain⁶⁹. 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 »⁷⁰ dans un contexte de crise financière marqué par la perte de confiance en l'État. 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. C'est en ce sens qu'il est également prévu qu'un étranger peut être expulsé « en cas d'ingérences graves et manifestes dans les affaires intérieures du Sénégal »⁷¹. La chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal a jugé que « constitue un cas d'ingérence grave et manifeste dans les affaires intérieures du Sénégal, de nature à entraîner l'expulsion du requérant [...], le fait pour celui-ci d'avoir fourni aide et assistance à des étrangers qui étaient venus retracer la frontière entre le Sénégal et leur pays en implantant de manière unilatérale de nouvelles bornes »⁷². L'expulsion correspond alors à « l'indésirabilité politique » de l'étranger et permet de l'obliger à faire preuve de réserve suffisante sur les questions politiques du pays d'accueil. 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 Unies. Dans un contexte d'insécurité liée 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 ».

Le motif d'expulsion prévu par le Sénégal qui consiste à expulser un étranger « s'il ne peut plus subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille »⁷³ est encore plus spécial d'autant qu'il n'est prévu par aucun autre État. Si les termes employés sont assez clairs, les difficultés pratiques peuvent apparaître pour évaluer la capacité de l'étranger à subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille en l'absence de grille d'appréciation prévue clairement par la loi ou un règlement. Si ce motif permet à l'État sénégalais de ne pas assumer la charge des étrangers sur son territoire, l'on peut douter de sa pertinence pour les expulser. Ce motif est plus adapté pour refuser ou retirer le visa ou le titre de séjour de l'étranger et l'obliger à quitter le territoire ou le refouler.

⁶⁹ Il faut cependant souligner que le crédit public faisait partie des motifs d'expulsion prévus par l'article 23 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers.

⁷⁰ N. DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État. Spéculation, confiance et souveraineté dans la France de l'entre-deux-guerres », *Annales H.S.S.*, 2016, vol. 71, n° 1, p. 132.

⁷¹ Loi n° 1971/10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers, article 10.

⁷² Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 13 déc. 2010, arrêt n° 40, *Gil Léon Louis ALVIELLE c/ État du Sénégal*.

⁷³ Loi n° 1971/10 du 25 janvier 1971 relative aux conditions d'admission, de séjour et d'établissement des étrangers, article 10.



Les autres motifs spéciaux qui peuvent justifier l'expulsion d'un étranger même en cas de dispositions protectrices, sont l'atteinte à la sécurité nationale⁷⁴ et à la sûreté de l'État. Ces motifs d'expulsion sont prévus par le Cameroun, le Togo et la Côte d'Ivoire. Il s'agit des comportements très graves de menace politique ou militaire directe contre la nation toute entière. Les comportements qui représentent une menace à la sécurité nationale sont notamment les actes de terrorisme, les actes d'espionnage. Il est regrettable que dans un contexte marqué par le terrorisme, les lois relatives à la police des étrangers dans certains africains ne mentionnent pas clairement et directement les actes de terrorisme parmi les motifs principaux d'adoption d'une décision d'expulsion. Les comportements constitutifs de la menace pour la sûreté de l'État sont, entre autres, ceux qui visent la déstabilisation d'un État ou le changement de l'ordre constitutionnel par la force.

Les motifs spéciaux d'expulsion des étrangers sont insuffisamment détaillés et leur appréciation pourrait entraîner des abus⁷⁵. La marge de manœuvre des autorités compétentes serait large pour évaluer le migrant en fonction de critères politiques et moraux. Cette évaluation serait sujette à d'importantes variations, car les jugements portés sur la conduite politique ou la moralité de l'étranger comportent une part non négligeable de subjectivité. Comme l'affirme le professeur Serge-Patrick Levoa Awona affirme que « *la notion [de sécurité nationale] n'ayant reçu aucune indication quant à son contenu, c'est le grand mystère et les autorités administratives peuvent y inclure n'importe quel acte de l'étranger et tirer comme conséquence l'expulsion de ce dernier* »⁷⁶.

Au-delà de ces motifs qui permettent d'expulser un étranger pour tous comportements peu importe la gravité dès lors qu'ils ont été considérés par les autorités administratives comme attentatoires à un intérêt public, la mesure d'expulsion dans les États étudiés est aussi faiblement justifiée, car la protection des étrangers contre cette mesure est contrastée.

B. La protection contrastée des étrangers

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 afin de préserver leurs droits fondamentaux, sous réserve des comportements d'une exceptionnelle gravité. Cette protection n'est généralement pas prévue dans les législations des États d'Afrique subsaharienne francophone (1). Parmi les États étudiés, elle n'a été instituée que par la Côte d'Ivoire (2).

⁷⁴ Le législateur ivoirien évoque plutôt la « sécurité publique ».

⁷⁵ Pour des exemples concrets tirés de l'exclusion arbitraire des étrangers en France dans l'entre-deux-guerres pour atteinte au crédit de l'État, voir N. DELALANDE, « Protéger le crédit de l'État. Spéculation, confiance et souveraineté dans la France de l'entre-deux-guerres », *op. cit.*, pp. 156-158.

⁷⁶ S-P LEVOA AWONA, « L'exigence de proportionnalité dans le droit camerounais de l'expulsion des étrangers », *R.R.J.*, 2017, n° 4, p. 1577.



1. La protection généralement imprévue

Les lois et ordonnances relatives à la police des étrangers dans les États étudiés ne prévoient généralement pas des catégories d'étrangers à l'encontre desquelles la décision d'expulsion ne peut pas être en principe prise. Or, cette protection est parfois nécessaire afin de ne pas porter une atteinte disproportionnée à certains droits fondamentaux dont ils peuvent s'en prévaloir. En effet, une décision d'expulsion est susceptible de porter atteinte à certains droits fondamentaux des étrangers garantis par la Constitution, les traités internationaux, la loi, ou encore les principes généraux du droit. 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 peuples⁷⁷ et de l'article 10 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant⁷⁸. C'est aussi le cas de l'exigence de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant en vertu de l'article 4 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant⁷⁹ et du paragraphe 1 de l'article 3⁸⁰ de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il en est aussi du droit au respect de la dignité inhérente à la personne humaine garanti par l'article 5 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui prohibe également la torture physique ou morale, les peines ou les traitements cruels inhumains ou dégradants.

Il n'est pas inintéressant 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 ou plusieurs personnes dont la situation de chacune n'a pas fait l'objet d'une analyse personnelle objective approfondie. Le paragraphe 5 de l'article 12 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples énonce sans ambiguïté que « *l'expulsion collective d'étrangers est interdite* »⁸¹. De façon plus marquée, le paragraphe 4 de l'article 3 du protocole additionnel A/SP1/7/85 du 06 juillet 1985 portant Code de Conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace CEDEAO dispose que « *toute mesure d'expulsion, lorsqu'elle est de nature à entraîner la violation des droits fondamentaux de l'homme, est prohibée* ».

⁷⁷ 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* ».

⁷⁸ « *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.* »

⁷⁹ « *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.* »

⁸⁰ « *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* ».

⁸¹ 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.



L'absence de dispositions légales nationales protectrices de certains étrangers contre l'expulsion est regrettable. Elle révèle un défaut de prise en compte des situations particulières, notamment des liens personnels et familiaux des étrangers par les législateurs en matière d'éloignement. Ce défaut résulte lui-même de la prise en compte insuffisante de ces liens en matière du droit au séjour. En effet, il n'existe pas dans certains États d'Afrique subsaharienne francophone 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.

L'absence 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 ceux-ci énoncent les droits des personnes que les États signataires doivent respecter, mais n'exigent pas qu'ils 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-constitutionnelles⁸². Certains États africains prévoient que certains traités internationaux notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples font partie intégrante de leurs Constitutions⁸³. Dans ce cas, les obligations mises à la charge de ces États par ces conventions en matière d'expulsion font partie de leur droit positif avec une valeur constitutionnelle. Le défaut des dispositions nationales protectrices de certains étrangers contre les expulsions est compensé par l'obligation des États de respecter les droits contenus dans les engagements internationaux auxquels ils ont souscrit. En d'autres termes, la protection directe par le droit interne est substituée par la protection indirecte qui découle du droit international ou du droit communautaire. Néanmoins, il faut reconnaître que la protection est renforcée lorsqu'elle est prévue explicitement par le droit interne, ce qui est rarement le cas dans les États d'Afrique subsaharienne francophone.

2. La protection rarement prévue

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 ;

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 ;

⁸² CE, 20 oct. 1989, n° 108243, *Nicolo*.

⁸³ Voir par exemple, Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 modifiée, article 7.



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'enfant, 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'Ivoire. 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. Le but ultime est de ne pas briser les liens familiaux et de ne pas mettre en péril l'unité du ménage. 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 à l'expulsion⁸⁴. Ainsi, les étrangers qui n'ont jamais fait l'objet d'une condamnation pénale ou qui ont fait l'objet de condamnations pénales avec sursis ou de peines d'emprisonnement sans sursis d'une durée totale inférieure à un an ne peuvent en principe pas être expulsés sauf s'il s'agit d'une infraction prévue aux articles 334-1 à 340 du code pénal. En cela, la Côte d'Ivoire se démarque des autres États d'Afrique subsaharienne francophone. En effet, dans ces États, la commission d'infractions pénales par un étranger et la prononciation de sanctions pénales à son encontre ne sont pas obligatoires pour pouvoir l'expulser.

⁸⁴ L'article 39 de la loi n° 1997/012 du 10 janvier 1997 fixant les conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun prévoit l'expulsion d'un étranger devenu indésirable à la suite d'une condamnation définitive à une peine au moins égale à un an d'emprisonnement sans sursis. *A contrario*, une condamnation inférieure à cette peine ne permet pas d'expulser un étranger. Cependant, il ne s'agit pas d'une protection contre l'expulsion comme dans le cas de la Côte d'Ivoire, car au Cameroun cet étranger pourrait être expulsé pour d'autres motifs dans la mesure où le législateur camerounais n'a prévu aucune catégorie d'étrangers protégée contre la décision d'expulsion.



Il est important de noter que la protection contre l'expulsion n'est pas absolue. Aux termes de l'article 18 de la loi *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* ». Sous ces conditions, tous les étrangers normalement protégés y compris les mineurs 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 leur expulsion sans aucune exception. La protection des étrangers qui ont fait l'objet d'une condamnation avec sursis ou d'une condamnation sans sursis d'une durée inférieure à un an est aussi relative puisqu'elle ne s'applique pas lorsqu'ils ont commis une infraction prévue aux articles 334-1 à 340 du code pénal.

Si la protection légale de certains étrangers contre l'expulsion en Côte d'Ivoire est salubre, il convient de noter que l'actualité des dispositions protectrices est critiquable. On relèvera les similitudes entre ces dispositions et celles qui étaient en vigueur en France aux termes de l'article 25 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France dans sa version du 19 juillet 1984 au 12 septembre 1986. Il est possible de penser que le législateur ivoirien a fait preuve de mimétisme, sans effort d'actualisation et d'adaptation de ces dispositions⁸⁵ au regard des évolutions et des enjeux contemporains de l'immigration. Par exemple, la protection des étrangers qui ont fait l'objet de condamnations pénales mineures a été supprimée en France⁸⁶ alors qu'elle demeure en Côte d'Ivoire. Est-ce que cette protection est toujours pertinente ? Il n'est pas certain. En outre, l'exception à cette protection en cas de condamnation pour une infraction prévue aux articles 334-1 à 340 du code pénal est désuète, car ces articles ne semblent plus correspondre aux dispositions du code pénal ivoirien en vigueur issu de la Loi n° 2019-574 du 26 juin 2019 portant Code pénal et modifiée par la Loi n° 2021-893 du 21 décembre 2021. La désuétude de certaines dispositions protectrices se révèle aussi dans la protection de l'étranger mineur de moins de 21 ans alors que la majorité en Côte d'Ivoire est désormais fixée à 18 ans⁸⁷.

Si la mesure d'expulsion est faiblement justifiée au regard de ses motifs et de la protection contrastée de certains étrangers, elle est aussi faiblement encadrée du point de vue de la procédure administrative qui régit l'adoption des décisions d'expulsion et du contrôle juridictionnel dont elles font l'objet.

II. Un cadre juridique révélateur d'une mesure faiblement encadrée

Par rapport à sa gravité, la mesure d'expulsion n'est pas suffisamment encadrée dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. Ce faible encadrement facilite son adoption et limite la protection des droits et libertés des étrangers. 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).

⁸⁵ J.M. BIPOUN WOUM, « Recherche sur les aspects actuels de la réception du droit administratif dans les États d'Afrique noire d'expression française : Cas du Cameroun », juill-sept. 1972, *R.J.P.I.C.*, n° 3, pp. 359-389.

⁸⁶ La suppression définitive a été opérée par la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003.

⁸⁷ Loi n° 2019-572 du 26 juin 2019 relative à la minorité, article 1^{er} : « *Est mineure, la personne qui n'a pas encore atteint l'âge de dix-huit ans accomplis* ».



A. La procédure administrative banalisée

Dans la plupart des États d'Afrique subsaharienne francophone particulièrement les États choisis dans le cadre de la présente étude, la procédure d'édiction d'une décision d'expulsion à l'encontre d'un étranger est excessivement simplifiée parce qu'elle ne comporte pas certaines précisions importantes en faveur de l'étranger expulsé (1). En outre, elle n'est pas contradictoire, car elle ne prévoit pas les garanties lui permettant de se défendre convenablement (2).

1. Une procédure excessivement simplifiée

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 *a minima* l'autorité compétente pour prendre cette mesure sans aucune autre précision.

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*, 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 décision⁸⁸. Au Sénégal et au Niger, c'est le ministre de l'Intérieur qui est compétent pour prononcer l'expulsion d'un étranger. Cependant, l'alinéa 2 de l'article 16 de l'ordonnance n° 81-40 du 29 octobre 1981 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger 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* ». L'intervention simultanée des deux ministres pourrait entraîner des difficultés pratiques. Dans la loi sur la sécurité intérieure adoptée en 2019, c'est le ministre chargé de l'administration territoriale qui peut ordonner l'expulsion, mais après avis du ministre chargé de la Sécurité⁸⁹. Il pourrait donc avoir voix prépondérante en la matière. 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. Au Cameroun, « *l'expulsion est prononcée par arrêté du Premier Ministre, Chef du Gouvernement* »⁹⁰. 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

⁸⁸ Loi n° 86-012 du 26 février 1986 portant régime des étrangers en République du Bénin, article 33.

⁸⁹ Loi n° 2019-009 relative à la Sécurité Intérieure, article 38.

⁹⁰ Décret n° 2023/147 du 02 mars 2023 fixant les modalités d'application de la loi n° 97/012 du 10 janvier 1997 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de sortie des étrangers au Cameroun.



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. L'attribution de cette compétence au Premier ministre au Cameroun en fait un acte de portée particulière pouvant affecter les relations entre le Cameroun et l'État d'origine de l'étranger expulsé.

Il n'existe pas un délai légal minimum laissé à la personne expulsée pour préparer son départ. L'article 24 du décret portant modalités d'application de la loi relative à la police des étrangers en République togolaise se contente d'énoncer que l'arrêté d'expulsion fixe le délai à l'expiration duquel l'étranger sera contraint de quitter lui-même le territoire national sans indiquer un délai minimum précis. En pratique, les autorités compétentes accordent de façon discrétionnaire les délais de départ volontaire 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. S'agissant de l'expulsion des journalistes Agnès Faivre et Sophie Douce par le Burkina Faso, il leur avait été accordé un délai de vingt et quatre heures pour quitter le pays⁹¹. 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 du Tchad et portant annulation des visas d'entrée 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. 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. Il en résulte que, de manière générale, les délais ne semblent pas raisonnables pour permettre aux étrangers expulsés de préparer convenablement leur départ. Pourtant, les législations des États d'Afrique subsaharienne francophone prévoient que les frais d'expulsion sont supportés personnellement par ces étrangers⁹². Cette exigence complique la préparation du départ des étrangers expulsés et peut retarder l'exécution volontaire de la décision d'expulsion⁹³. Il faut souligner que contrairement à l'Union européenne où un délai minimum de sept jours est accordé aux étrangers éloignés pour quitter le territoire de l'État d'accueil⁹⁴, le paragraphe 3 de l'article 3 du protocole additionnel A/SP1/7/85 du 06 juillet 1985 portant Code de Conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dans l'espace CEDEAO prévoit que « toute personne faisant l'objet d'une mesure d'expulsion bénéficie d'un délai raisonnable pour rentrer dans son pays d'origine ». C'est l'imprécision d'un délai minimum dans ce protocole additionnel et l'absence d'un délai déterminé dans les législations nationales qui justifient les différences de délais

⁹¹ C. K. NANTULYA, « Le Burkina Faso expulse deux journalistes françaises », 2023, disponible sur <https://www.hrw.org/fr/news/2023/04/04/le-burkina-faso-expulse-deux-journalistes-francaises>, consulté le 20 sept. 2023 à 12h50 GMT.

⁹² Voir par exemple, décret n° 87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger, article 34.

⁹³ En pratique, les frais sont parfois supportés par l'État expulsant lorsque les conditions dans lesquelles l'étranger est expulsé ou sa situation financière ne lui permettent pas d'assumer personnellement les frais de voyage.

⁹⁴ 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.



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. En tout état de cause, cette appréciation pourrait tenir compte de la situation particulière de chaque étranger expulsé. Ainsi, il pourrait être utile d'accorder un délai plus long aux étrangers qui peuvent se prévaloir d'un « motif impérieux » comme la maladie. En outre, il pourrait être accordé, à leur demande, un délai supplémentaire à ceux qui justifient la modestie de leurs ressources et du besoin de temps pour réunir les fonds nécessaires au voyage ou pour rassembler leurs biens et protéger leurs intérêts ainsi qu'à ceux qui démontrent la fermeture des frontières de leurs pays d'origine⁹⁵.

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'arrêté d'expulsion peut, à tout moment, être rapporté par le ministre chargé de la Sécurité intérieure, 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 considérées comme prématurées en fonction du statut du demandeur. Par conséquent, une fois que la décision d'expulsion est prise à l'encontre d'un étranger, elle risque de demeurer définitive. 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 expulsant. Pourtant, la procédure d'adoption de la décision d'expulsion n'est pas contradictoire.

2. Une procédure non-contradictoire

Dans les États d'Afrique subsaharienne francophone en général et ceux étudiés en particulier, la procédure d'édiction des décisions d'expulsion n'est pas contradictoire. Elle ne comporte pas des garanties suffisantes en faveur des étrangers nonobstant les conséquences négatives de ces décisions sur ces derniers et sur les relations entre l'État expulsant et leurs États d'origine.

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 et sauf urgence absolue, 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'expulsion⁹⁶. L'institution d'une commission d'expulsion dont la composition 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.

⁹⁵ Dans ce cas, il peut être placé dans un centre de rétention administrative.

⁹⁶ Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, article L. 632-1.



Les lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers au Cameroun, en Côte d'Ivoire, au Sénégal et au Togo n'ont pas prévu des mécanismes permettant d'assurer des garanties suffisantes à un étranger à l'occasion de l'adoption d'une décision d'expulsion à son encontre. Il n'est pas prévu qu'il soit préalablement informé de l'engagement de la procédure d'expulsion, ni qu'il fasse valoir ses observations. Ce vide législatif est corroboré par les juridictions. La chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal a pu juger que « *dans l'élaboration de l'arrêté d'expulsion, l'administration n'est assujettie à aucune procédure préalable d'audition de la personne à expulser* »⁹⁷. Pourtant l'article 13 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques signé et ratifié par la plupart des États d'Afrique subsaharienne francophone et qui fait souvent partie intégrante du préambule de leurs constitutions prévoit que : « *un étranger qui se trouve légalement sur le territoire d'un État partie au présent Pacte ne peut en être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ne s'y opposent, il doit avoir la possibilité de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion et de faire examiner son cas par l'autorité compétente, ou par une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin* ».

Il faut souligner qu'au Niger, le décret portant application de la loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers prévoit un mécanisme permettant la contradiction au moment de la notification de la décision d'expulsion. Son article 32 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.* » Cette contradiction est faible, car elle n'est pas mise en œuvre avant l'adoption de la décision d'expulsion. En outre, si l'étranger expulsé n'est pas avisé de la date et de l'heure de la notification de la décision, 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 l'étranger qui est visé par une procédure d'expulsion, il doit être autorisé à faire valoir ses observations et arguments avant l'adoption à son encontre de la décision d'expulsion, sauf dans les situations d'urgence absolue⁹⁸. En ce sens, une procédure exceptionnelle est prévue par l'article 33 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. Selon les termes de cet article, « *en cas d'urgence, ou lorsqu'il est formellement établi que la présence de l'étranger au Niger constitue une menace pour l'ordre public ou le crédit public, il sera dérogé à la procédure prévue à l'article 32 ci-dessus* ». La rédaction de cette disposition n'assure pas une distinction nette entre la procédure ordinaire et la procédure exceptionnelle. En effet, cette dernière s'applique pour les mêmes motifs d'expulsion que dans la procédure de droit commun. Cette maladresse

⁹⁷ Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 13 déc. 2010, arrêt n° 40, *Gil Léon Louis ALVIELLE C/ État du Sénégal*.

⁹⁸ Par exemple, en cas d'atteinte à la sécurité nationale ou à la sûreté de l'État.



réactionnelle pourrait justifier l'inapplication des garanties dans le cadre de la procédure ordinaire.

L'absence de l'intervention d'un organisme tiers et la faiblesse de la contradiction lors de l'adoption d'une décision d'expulsion sont regrettables. Il est vrai comme le souligne Lisa Carayon « *que le caractère de mesure de police de l'expulsion la fait échapper à certaines garanties procédurales* »⁹⁹ notamment les droits de la défense qui sont obligatoires en cas de sanction administrative. Toutefois, la procédure applicable en matière d'expulsion des étrangers dans les États d'Afrique subsaharienne francophone est excessivement indulgente en raison des faibles garanties qui leur sont accordées. Or, l'analyse du profil des étrangers qui sont expulsés et le contexte dans lequel les décisions d'expulsion sont prises par ces États permettent d'affirmer que cette mesure de police administrative à l'allure d'une « sanction administrative » ou d'une « sanction politique ». Par conséquent, il est souhaitable de renforcer la procédure d'expulsion des étrangers dans ces États en instaurant l'intervention d'une commission d'expulsion impartiale qui devrait rendre un avis simple avant l'adoption de cette mesure et en exigeant que l'étranger puisse faire valeur les arguments qui militent contre son expulsion, sous réserve des situations d'urgence absolue¹⁰⁰. Actuellement, 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. Reste que, 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 pour demander son annulation¹⁰¹. Les contours du contrôle juridictionnel exercé à cette occasion sont diffus (1). En pratique, pour diverses raisons, ce contrôle est habituellement inexistant dans les États d'Afrique subsaharienne francophone (2).

1. Un contrôle aux contours diffus

Les arrêtés d'expulsion des étrangers étaient, à l'origine en France, insusceptibles de recours en annulation, car le Conseil d'Etat estimait qu'ils appartiennent à la haute police du royaume et ne peuvent pas être déférés devant lui par la voie contentieuse¹⁰². Après l'admission de ce recours à la suite de l'évolution jurisprudentielle¹⁰³, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'expulsion dispose désormais de trois recours pour la contester. En premier lieu, il peut demander l'annulation de l'arrêté d'expulsion par la voie d'un recours pour excès de pouvoir assorti, le cas échéant, d'un référé suspension ou d'un référé liberté. En deuxième lieu, il peut adresser une demande d'abrogation de l'arrêté à l'autorité administrative qui l'a pris. Enfin, en

⁹⁹ L. CARAYON, « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection. Note sous Conseil d'État, réf., 7 mai 2015, n° 389959 », *R.D.S.S.*, 2015, p. 843.

¹⁰⁰ En France, en cas d'expulsion en urgence absolue, ces garanties procédurales ne sont pas offertes à l'étranger. Pour plus de détails, voir, C. ORIOL, « La procédure d'expulsion d'étrangers en urgence absolue : les limites de l'excès de pouvoir en cas d'atteinte aux libertés publiques », *A.J.D.A.*, 2016, p. 1242.

¹⁰¹ M. FINKEL, « L'expulsion des étrangers et le juge administratif en droit français », *A.J.D.A.*, 1978, p. 257.

¹⁰² CE, 2 août 1836, n° 12843.

¹⁰³ CE, 3 févr. 1975, n° 94108.



cas de refus d'abrogation, l'étranger peut solliciter l'annulation de ce refus. Compte tenu de son importance, les développements qui suivent seront axés principalement sur le recours pour excès de pouvoir contre une décision d'expulsion.

Le contrôle juridictionnel de la légalité d'une décision d'expulsion prise par un État s'effectue dans le cadre du contentieux administratif général. Il n'est pas régi par une procédure contentieuse spécifique ni des délais réduits pour l'introduction du recours et le prononcé du jugement par le juge administratif¹⁰⁴.

Il appartient à l'étranger qui fait l'objet d'une décision d'expulsion d'introduire dans les délais légaux une requête visant à la faire annuler. Lorsque les conditions de recevabilité sont réunies, le juge de l'excès de pouvoir, dans sa démarche classique consistant à vérifier successivement la justification et la proportionnalité d'une mesure de police, met en œuvre le triple test de proportionnalité¹⁰⁵. À cette fin, il vérifie d'une part l'adaptation de la mesure d'expulsion, d'autre part sa nécessité et enfin sa proportionnalité¹⁰⁶. L'appréciation de l'adaptation de la décision d'expulsion permet d'examiner sa pertinence, c'est-à-dire qu'elle est justifiée ou appropriée. Quant à l'appréciation de sa nécessité, elle permet de vérifier qu'il n'y a pas d'autres moyens moins restrictifs des droits et libertés qui permettraient d'atteindre le but poursuivi¹⁰⁷. L'appréciation de sa proportionnalité vise à s'assurer qu'elle ne porte pas aux droits et libertés de l'étranger expulsé une atteinte excédant ce qui est nécessaire au but poursuivi¹⁰⁸ en l'expulsant¹⁰⁹.

Le recours pour excès de pouvoir contre la décision d'expulsion n'est pas suspensif de plein droit. Par conséquent, elle doit être exécutée alors que le tribunal saisi n'a pas encore tranché le litige. Pour la faire suspendre, s'il y a lieu, le requérant peut introduire un référé administratif¹¹⁰ devant le juge des référés¹¹¹. En raison de la gravité de la décision d'expulsion qui affecte immédiatement et presque irrémédiablement le séjour et la vie de son destinataire dans le pays d'accueil, la condition d'urgence est présumée remplie¹¹². Le succès du référé est

¹⁰⁴ Il faut noter qu'au Sénégal, une procédure particulière avait été prévue par l'article 73-3 de la loi organique sur la Cour suprême pour la contestation des décisions d'expulsion. Si l'étranger est retenu par une autorité administrative, il appartient à celle-ci de faire parvenir la requête à la Cour suprême qui la communique au défendeur dans les quarante-huit heures. La Cour statue dans les huit jours à compter de l'enregistrement de la requête, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas.

¹⁰⁵ C. ROULHAC, « La mutation du contrôle des mesures de police administrative - Retour sur l'appropriation du « triple test de proportionnalité » par le juge administratif », *R.F.D.A.*, 2018. p. 343.

¹⁰⁶ CE, 19 mai 1933, n° 17413, *Benjamin*.

¹⁰⁷ Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 23 mai 2019, arrêt n° 19, *Assane BA et deux autres C/ État du Sénégal*.

¹⁰⁸ Dans une décision rendue le 19 avril 1991, le Conseil d'Etat a annulé un arrêté portant expulsion d'un étranger en considérant qu'il « a, eu égard à la gravité de l'atteinte portée à sa vie familiale, excédé ce qui était nécessaire à la défense de l'ordre public » ; voir CE, 19 avr. 1991, n° 117680. Pour plus de détails, voir L. MARCOVICI, « Expulsion des étrangers, vie privée et familiale, et nécessité impérieuse pour l'ordre public », *L.P.A.*, n° 61, 26 mars 2002, p. 18.

¹⁰⁹ S-P LEVOA AWONA, « L'exigence de proportionnalité dans le droit camerounais de l'expulsion des étrangers », *op.cit.*, p. 1588.

¹¹⁰ A. NDIAYE, « Le référé administratif en Afrique », *Afrilex*, janv. 2020, pp. 14-15.

¹¹¹ J. R. RODRÍGUEZ, « L'expulsion d'un étranger, le juge des référés et l'autorité de la chose jugée », *A.J.D.A.*, 2009, p. 1559.

¹¹² CE, 18 févr. 2008, n° 306238.



alors plus ou moins assuré dans les pays qui ont conservé le référé-constat d'urgence¹¹³ et dépend de la démonstration dans d'autres États¹¹⁴ d'une deuxième condition, à savoir le doute sérieux sur la légalité de la décision d'expulsion pour le référé suspension et l'atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale pour le référé liberté. Il faut noter avec regret qu'au Burkina Faso, au Mali et au Gabon, il n'est pas possible pour le juge des référés de suspendre une décision d'expulsion qui repose sur la menace à l'ordre public¹¹⁵. La loi prévoit explicitement dans ces pays que la suspension de l'exécution d'une décision ne peut être accordée lorsque la décision attaquée intéresse l'ordre public¹¹⁶.

Dans les faits, le contrôle de légalité des décisions d'expulsion réalisé par le juge de l'excès de pouvoir varie en fonction des motifs et de la procédure de l'expulsion¹¹⁷ ainsi que des moyens invoqués par le requérant. À l'origine, le juge administratif français exerçait un contrôle restreint sur le motif de l'expulsion ordinaire qui est l'existence d'une menace grave à l'ordre public¹¹⁸, un contrôle normal sur les motifs justifiant l'expulsion en urgence absolue¹¹⁹ et un contrôle maximal de la proportionnalité entre le but poursuivi et l'atteinte portée aux droits et libertés des étrangers expulsés¹²⁰. Dans une décision rendue le 12 février 2014, il a abandonné le contrôle restreint de la menace à l'ordre public au profit du contrôle entier¹²¹. Il convient d'admettre avec le rapporteur public Samuel Deliancourt que « *ce contrôle ne peut être qu'approuvé dès lors que la tendance est la réduction du pouvoir d'appréciation de l'administration, ce qui se traduit par une généralisation du contrôle entier, c'est-à-dire de l'erreur, au détriment de celui de l'erreur manifeste d'appréciation* »¹²². On distingue désormais le contrôle entier sur l'appréciation de la situation personnelle de l'étranger expulsé, c'est-à-dire sur son comportement et le contrôle maximal sur les conséquences de la décision d'expulsion, autrement dit sur la proportionnalité entre le but poursuivi et ses droits et libertés¹²³. Dans ce prolongement, la juridiction administrative suprême a développé le contrôle de la qualification juridique des faits par les autorités administratives et par les juridictions de fond afin de censurer leur dénaturation et les qualifications inexactes¹²⁴. Toutefois, les marges de manœuvre du juge administratif en matière d'appréciation de la réalité et de la persistance

¹¹³ C'est le cas de la Côte d'Ivoire.

¹¹⁴ C'est le cas du Sénégal et du Niger.

¹¹⁵ M. **REMONDO**, *Le droit administratif gabonais*, Paris, L.G.D.J., 1987, p. 233.

¹¹⁶ Au Burkina Faso, l'article 50 de la loi n° 011-2016/AN du 26 avril 2016 portant création, composition, attributions, fonctionnement des tribunaux administratifs et procédures applicables devant eux énonce que : « *La suspension de l'exécution ne peut être accordée lorsque la décision attaquée intéresse le maintien de l'ordre, la sécurité, la tranquillité, la salubrité publics* ». Pour le Gabon et le Mali, voir respectivement l'article 142 de la loi n° 17/84 du 29 décembre 1984 portant code des juridictions administratives et l'article 242 de la loi n° 2016-046/ du 23 septembre 2016 portant loi organique fixant l'organisation, les règles de fonctionnement de la Cour suprême et la procédure suivie devant elle.

¹¹⁷ M. **VIGROUX**, « Le contrôle de la qualification juridique des faits dans le contentieux français de l'expulsion des étrangers », *R.T.D.H.*, 2000, p. 480.

¹¹⁸ CE, 3 févr. 1975, n° 94108 ; CE, 21 janv. 1977, n° 01333 ; CE, 26 oct. 1998, n° 173098.

¹¹⁹ CE, 1^{er} juill. 1987, n° 77168 ; CE, 6 mai 1988, n° 81838 ; CE, 24 juin 1988, n° 74547.

¹²⁰ CE, 19 avr. 1991, n° 107470 ; CE, 14 oct. 1992, n° 124896.

¹²¹ CE, 12 févr. 2014, n° 365644.

¹²² S. **DELIANCOURT**, « Le contrôle juridictionnel porté sur l'atteinte à l'ordre public en matière d'expulsion d'étrangers ayant fait l'objet de condamnations pénales », *Lexbase Public*, n°327, avr. 2014.

¹²³ Dans le premier cas, l'erreur d'appréciation suffit pour annuler la décision d'expulsion alors que dans le second cas il faut l'erreur manifeste d'appréciation.

¹²⁴ CE, 24 avr. 1992, n° 131529 ; CE, 24 mars 1993, n° 135601.



de la menace à l'ordre public, aux bonnes mœurs, au crédit public ou à la sécurité nationale sont limitées. En effet, contrairement aux mesures de police administrative générale qui visent à prévenir des risques sérieux de trouble à l'ordre public par une activité projetée, la mesure d'expulsion repose souvent sur les risques de récidive des comportements passés qui représentent une menace future pour l'ordre public. En outre, comme le souligne Xavier Magnon, cette appréciation est plus difficile pour le juge administratif qui se prononce parfois au moment où l'étranger expulsé est déjà retourné dans son État et qui ne dispose pas des informations relatives à sa réinsertion sociale¹²⁵.

Les circonstances dans lesquelles les décisions d'expulsion sont prises ne sont pas propices à l'exercice d'un contrôle juridictionnel efficace. Ces circonstances ont une incidence négative sur l'office des juges et sur les effets de leurs décisions.

S'agissant de leur office, ces juridictions fonctionnent dans un contexte qui n'assure pas leur indépendance totale¹²⁶ et qui n'est pas encore totalement approprié pour rendre des décisions de justice audacieuses. Il n'est pas assuré qu'elles puissent, dans ces circonstances, annuler les décisions d'expulsion qui sont politiques¹²⁷ et sensibles. À titre d'illustration, le contexte tendu dans lequel les décisions d'expulsion ont été prises par les régimes militaires au Burkina Faso, au Mali et au Niger n'est pas propice à leur annulation par le juge administratif qui éviterait d'être l'arbitre des « règlements de compte » décidés contre certaines personnalités tout en manipulant une partie de l'opinion publique. Il limiterait son office afin d'éviter de faire acte d'administrateur en se substituant aux autorités administratives pour apprécier l'opportunité de la décision d'expulsion¹²⁸. Cette prudence du juge administratif rappelle l'impact des circonstances locales dans l'appréciation de la légalité des mesures de police administrative que le professeur Komla Dodzi Kokoroko a mis en évidence à travers les décisions de justice validant les mesures de police justifiées par la protection de la moralité publique ou de la population juvénile¹²⁹. Les moyens invoqués qui visent à atténuer la portée des faits reprochés ou à mettre en avant une bonne intégration sociale et professionnelle de l'étranger ont de faible chance de prospérer en l'état actuel du contentieux administratif dans les États d'Afrique subsaharienne francophone. Dans un arrêt- rendu le 13 décembre 2010, la chambre administrative de la Cour suprême du Sénégal avait rejeté sans difficultés une requête tendant à l'annulation d'un arrêté d'expulsion d'un ressortissant gambien au motif qu'il fournissait l'aide et l'assistance à des étrangers qui étaient venus retracer la frontière entre le Sénégal et leur pays en implantant de manière unilatérale de nouvelles bornes¹³⁰. Dans une autre affaire où un ressortissant gambien qui menait des activités politiques sur le territoire sénégalais

¹²⁵ X. MAGNON, « L'expulsion d'un étranger pénalement sanctionné disposant d'attaches familiales en France : le droit à une seconde chance devant le juge administratif ? », *L.P.A.*, n° 56, 19 mars 2003, p. 13.

¹²⁶ Y. S. LATH, « Les caractères du droit administratif des États africains de succession française », *RDP*, n° 5, 2011, p. 1255.

¹²⁷ D. LOCHAK et F. JULIEN-LAFERRIÈRE, « Les expulsions entre la politique et le droit », *Arch. pol. crim.*, 1990, n° 12, p. 66 et 74.

¹²⁸ Il faut rappeler qu'à l'origine le Conseil d'Etat français considérait au sujet de la menace qu'un étranger fait peser sur l'ordre public que l'appréciation portée par l'administration n'est pas susceptible d'être discutée devant lui. Voir, CE, 16 févr. 1938, Gola.

¹²⁹ K. D. KOKOROKO, *Les grands thèmes du droit administratif*, 2^e éd., Lomé, PUL, 2018, pp. 118-119.

¹³⁰ Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 13 déc. 2010, arrêt n° 40, *Gil Léon Louis ALVIELLE c/ État du Sénégal*.



à l'endroit des ressortissants civils gambiens avait fait l'objet d'un arrêté d'expulsion, la Cour suprême avait rejeté son recours contre cet arrêté en considérant que ces activités visaient le renversement du régime en place dans un pays étranger avant d'en déduire que sa conduite dans son ensemble et ses actes permettent de conclure qu'il ne veut pas s'adapter à l'ordre établi au Sénégal¹³¹. Dans cet arrêt, il faut relever que pour rejeter le moyen du défaut de motivation, la Cour a usé de son pouvoir d'instruction pour demander à l'autorité administrative les motifs et les documents qui fondent l'arrêté d'expulsion. Elle a également rejeté le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation soulevé par le requérant qui soutenait qu'aucune menace de trouble à l'ordre public n'était matériellement caractérisée¹³². À l'inverse et heureusement, dans un arrêt rendu le 22 avril 2004, le Conseil d'Etat sénégalais a annulé un arrêté prononçant l'expulsion d'un étranger pour défaut de motivation en considérant que « *s'agissant d'une mesure de police défavorable au requérant, le Ministre est tenu d'indiquer les éléments de fait et de droit sur lesquels il s'est fondé ;* » et « *que la référence vague aux nécessités de service qu'aucun élément du dossier n'établit, ne permet pas au juge d'exercer son contrôle* »¹³³. Ces trois décisions de justice illustrent la variation de l'office et de la motivation du juge en fonction de la sensibilité politique du dossier. Certains auteurs à l'instar du professeur Meïssa Diakhaté ont mis en évidence l'influence du contexte, c'est-à-dire des réalités sociales, économiques et politiques, sur la justice administrative dans les États africains au regard de l'office¹³⁴ et de la motivation¹³⁵ des juges administratifs. Pour cet auteur, « *la contextualisation de chaque affaire prime sur le conformisme juridique* »¹³⁶. Il faut noter que les juridictions administratives françaises prennent aussi en compte le contexte qui prévaut au moment où l'arrêté d'expulsion a été pris afin d'éviter d'assumer la responsabilité si la personne expulsée commet de nouveau une infraction pénale après avoir annulé son arrêté d'expulsion. Dans une ordonnance rendue par le 7 mai 2015, le juge des référés français a décidé qu'un arrêté d'expulsion d'un étranger est légal après avoir admis que son comportement constitue une menace grave à l'ordre public en tenant compte « *du contexte marqué par une recrudescence des actes antisémites* »¹³⁷. Dans d'autres décisions, les juges administratifs ont également pris en compte la situation résultant des actes de terrorisme perpétrés sur le territoire national¹³⁸.

¹³¹ Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 13 janv. 2015, arrêt n° 05, *Ag Ac C/ État du Sénégal*.

¹³² Il est possible d'affirmer que le juge s'est aligné sur la motivation du ministre qui ne veut pas que le Sénégal soit accusé par la Gambie d'être le pays d'où ont été menées des activités politiques et préparées des actions qui conduiraient au renversement du Gouvernement gambien.

¹³³ Conseil d'Etat du Sénégal, 22 avr. 2004, arrêt n° 15/04, *Ac A C/ État du Sénégal*.

¹³⁴ P. MOUDOUDOU, « Les tendances du droit administratif dans les États d'Afrique francophone », *Revue Juridique et Politique*, n° 1, 2010, p. 46 ; M. ONDOUA, « Le droit administratif français en Afrique francophone : contribution à l'étude de la réception des droits étrangers en droit interne », *R.J.P.I.C.*, sept.-déc. 2002, p. 307.

¹³⁵ M. DIAKHATE, « La motivation des décisions des juridictions administratives en Afrique noire francophone », *Afrilex*, avr. 2019, p. 28.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ CE, 7 mai 2015, n° 389959.

¹³⁸ CAA Paris, 07 mars 2016, n° 15PA02906. Il faut souligner que les rapporteurs mettent souvent en relief les éléments contextuels dans leurs conclusions et invitent les juges à en tenir compte pour rendre leurs décisions. En ce sens, voir les conclusions du rapporteur public sous cet arrêt ; C. ORIOL, « La procédure d'expulsion d'étrangers en urgence absolue : les limites de l'excès de pouvoir en cas d'atteinte aux libertés publiques », *op. cit.*, p. 1242.



S'agissant de l'effet des décisions juridictionnelles, il dépendra de l'exécution par l'État expulsant¹³⁹ surtout si l'annulation intervient après le retour de l'étranger dans son pays d'origine. Pour inciter à l'exécution des décisions d'annulation des arrêtés d'expulsion, le juge administratif pourrait enjoindre l'État de faire revenir l'étranger expulsé sur son territoire en prenant en charge les frais de retour sous peine d'astreintes¹⁴⁰ dès lors que son visa ou titre de séjour n'est pas encore expiré¹⁴¹. Cependant, la décision d'annulation du juge ne garantit pas automatiquement un droit de retour de l'étranger sur le territoire de l'État qui l'a expulsé¹⁴². Par conséquent, si le visa ou le titre de séjour n'est plus valide à la date de cette décision, l'étranger expulsé doit solliciter un nouveau visa d'entrée en justifiant qu'il remplit toutes les conditions de délivrance. Habituellement, le contrôle juridictionnel des décisions d'expulsion est inexistant dans la plupart des États d'Afrique subsaharienne francophone.

2. Un contrôle habituellement inexistant

Les situations dans lesquelles les décisions d'expulsion sont prises et les modalités de leur exécution dans les États d'Afrique subsaharienne francophone ne permettent pas à leurs destinataires d'exercer les recours en vue de faire contrôler leur légalité. 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 en jeu un étranger ou la réaction aux relations diplomatiques tendues. Dans ces conditions, l'expulsion des étrangers est parfois demandée par une partie de la population de l'État d'accueil. Ces circonstances n'encouragent pas les étrangers à saisir les juridictions compétentes pour demander l'annulation des décisions d'expulsion dont ils ont fait l'objet. Il faut également noter que l'expulsion des agents diplomatiques et consulaires pourrait être rattachée aux relations internationales et assimilée à un acte de gouvernement pour échapper de ce fait à tout recours en annulation devant le juge administratif¹⁴³.

Dans les États étudiés, l'exécution de la décision d'expulsion se fait très rapidement et ne laisse pas le temps nécessaire aux étrangers expulsés d'exercer des recours contentieux. Dans sa note sous une ordonnance rendue par le Conseil d'État le 7 mai 2015, Lisa Carayon avait relevé que « *l'expulsion est ici effectuée si rapidement que même un référé-liberté, pourtant jugé en urgence, ne peut pas assurer un contrôle effectif du respect des droits de l'administré et des obligations de l'Administration* »¹⁴⁴. Les conditions dans lesquelles Madame Nathalie Yamb et Monsieur Stellio Gilles Robert Capo Chichi ont été expulsés en 2019 sans délai par la Côte d'Ivoire ne permettaient pas matériellement de contester les décisions d'expulsion dont ils ont fait l'objet. Dans le cas particulier de Madame Nathalie Yamb, elle aurait passé toute la

¹³⁹ Selon Babakane Coulibaley, l'exécution des décisions d'annulation du juge administratif est faible dans les États d'Afrique noire francophone ; voir B. D. **COULIBALEY**, « Le juge administratif, rempart de protection des citoyens contre l'administration en Afrique noire francophone ? », *Afrilex*, janv. 2013, p. 30.

¹⁴⁰ F. **PRIET**, « Astreinte et expulsion d'étrangers », *L.P.A.*, n° 86, 19 juill. 1995, p. 35.

¹⁴¹ CE, 4 nov. 1994, n° 136240, *Al Joujo*.

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Cour suprême du Sénégal, chambre administrative, 17 mars 2016, arrêt n°19, *Ab A c/ État du Sénégal*.

¹⁴⁴ L. **CARAYON**, « Menace à l'ordre public et expulsion d'un ressortissant étranger souffrant de troubles psychiatriques : quand le soupçon prévaut sur la protection. Note sous Conseil d'État, réf., 7 mai 2015, n° 389959 », *op. cit.*, p. 843.



journee où elle a été expulsée à la préfecture sans pouvoir communiquer avec l'extérieur¹⁴⁵. À en croire le professeur Mamadou Koulibaly, ancien président de l'Assemblée nationale et ancien ministre, « ils l'ont mise dans l'avion pour Zurich avec un changement à Paris. Elle a découvert sa destination à l'aéroport »¹⁴⁶. Il note que « normalement, il devrait y avoir un procès » et regrette que « même si on fait un recours, cela prendra plusieurs mois »¹⁴⁷. En tout état de cause, l'exécution immédiate et brutale voire manu militari des décisions d'expulsion prive les étrangers du droit au recours effectif protégé par les Constitutions des États africains et les instruments africains de protection des droits de l'homme. D'ailleurs, l'exercice du recours serait plus compliqué s'il est exercé depuis le pays vers lequel l'étranger a été expulsé, car il serait affecté par de nombreux écueils procéduraux¹⁴⁸ et les besoins de représentation sur le territoire de l'État expulsant¹⁴⁹.

Il faut souligner que les institutions communautaires ou africaines qui assument des fonctions contentieuses n'ont pas contribué au développement du contrôle juridictionnel des décisions d'expulsion. À titre de comparaison, il est intéressant de relever qu'une jurisprudence abondante a été développée par la Cour européenne des droits de l'homme pour garantir le respect de l'interdiction des expulsions collectives¹⁵⁰, protéger les étrangers expulsés contre les traitements inhumains et dégradants¹⁵¹, garantir leur droit au respect de la vie privée et familiale¹⁵² et l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁵³. Cette jurisprudence a eu une influence significative sur la position des juridictions administratives françaises¹⁵⁴ et sur la pratique des autorités administratives concernant l'invocabilité des droits conventionnels contre une mesure d'expulsion. Contrairement à ce que l'on observe en Europe, les institutions communautaires et africaines notamment la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ne contribuent pas significativement à l'encadrement des décisions d'expulsion dans les États africains. Cette contribution insignifiante est liée en partie au faible recours exercé devant ces institutions¹⁵⁵. Ce faible recours pourrait se justifier lui-même par le caractère éminemment politique des expulsions

¹⁴⁵ Le Monde, « L'opposante Nathalie Yamb expulsée de Côte d'Ivoire », 03 déc. 2019, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/12/03/l-opposante-nathalie-yamb-expulsee-de-cote-d-ivoire_6021444_3212.html consulté le 20 sept. 2023 à 13h25 GMT.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ Les règles de procédure administrative contentieuse n'ont pas été conçues en tenant compte de l'exercice des recours depuis un autre État.

¹⁴⁹ Il faut avoir un conseil et élire domicile dans cet État.

¹⁵⁰ CEDH, 21 oct. 2014, n° 16643/09, *Sharifi et a. c/ Italie et Grèce*. Pour plus de développements, voir J-F. RENUCCI, « L'interdiction des expulsions collectives des étrangers », *Recueil Dalloz*, 2021, p. 154.

¹⁵¹ CEDH, gde ch., 13 déc. 2016, n° 41738/10, *Paposhvili c/ Belgique*, § 183. Pour plus de détails, voir L.-E. PETTITI, « Analyse d'ensemble relative aux articles 2 et 3 de la Convention (Greffe CEDH) appliqués à l'expulsion d'étrangers mis en péril en cas de retour forcé », *R.S.C.*, 1998, p. 169. Voir aussi, F. SUDRE, « Expulsion d'un étranger gravement malade », *JCP. A.*, n° 51-52, 26 déc. 2016, act. 992.

¹⁵² E. COROUGE, « Expulsion des étrangers et respect de la vie familiale », *R.F.D.A.*, 1997, p. 318.

¹⁵³ CEDH, 25 juin 2020, n° 9347/14, *Moustahi c/ France*.

¹⁵⁴ X. PRÉTOT, « La Convention européenne des droits de l'homme et le contentieux des expulsions d'étrangers », *Recueil Dalloz*, 1991 p. 399.

¹⁵⁵ M. F. DIOP, « Plaidoyer pour l'accès direct des individus à la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples et à la future Cour africaine de justice, des droits de l'Homme et des peuples », *R.D.P.*, n° 2, 2016, p. 653.



prononcées dans ces États, la lourdeur des procédures devant les institutions communautaires ou africaines et les suites incertaines des décisions qui seraient rendues¹⁵⁶.

En l'état actuel des pratiques dans les États d'Afrique subsaharienne francophone, la mesure d'expulsion échappe généralement au contrôle juridictionnel. C'est à la suite de l'abrogation de cette décision que les étrangers expulsés parviennent à revenir sur le territoire de l'État qui les a expulsés. Cette abrogation résulte souvent des négociations effectuées par les intéressés avec le soutien de différents acteurs notamment les autorités de leurs États d'origine¹⁵⁷ ou des personnalités influentes, des associations et des organisations de société civile dans le pays expulsant. Le succès de ces négociations dépend du statut de chaque étranger expulsé et du contexte dans lequel il a été expulsé¹⁵⁸.

Conclusion

Le cadre juridique de l'expulsion des étrangers dans les États d'Afrique subsaharienne francophone en général, et ceux étudiés en particulier, privilégie les intérêts de l'État expulsant au détriment des droits fondamentaux des étrangers expulsés. Il en découle une situation de non-droit en défaveur de ces derniers en dépit de l'existence des droits garantis par les instruments juridiques africains ou communautaires relatifs aux droits de l'homme en matière d'expulsion¹⁵⁹. Cette situation s'explique par le fait que les lois relatives à l'entrée et au séjour des étrangers dans ces États sont lacunaires¹⁶⁰. S'agissant des mesures d'éloignement, elles souffrent de carence tant sur leur nombre¹⁶¹ que sur leur régime juridique. Elles s'inspirent des premières lois françaises relatives au séjour des étrangers alors que ces dernières ont fait l'objet de nombreuses réformes pour les adapter aux évolutions juridiques, aux enjeux et aux défis contemporains provoqués par les phénomènes migratoires croissants.

Les enjeux sécuritaires auxquels les États d'Afrique subsaharienne francophone sont confrontés, le besoin de lutter efficacement contre les financements illicites, le blanchiment d'argent et de capitaux, nécessitent de moderniser la police des étrangers et de clarifier les mesures d'éloignement afin de mieux contrôler les étrangers sur leurs territoires. Cette modernisation doit tenir compte des droits des étrangers en les intégrant directement dans les

¹⁵⁶ B. KAGINA, « Le mécanisme de suivi des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : entre tâtonnement et nécessité de s'affirmer », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux* [En ligne], 19 | 2021, mis en ligne le 09 sept. 2022, consulté le 18 août 2024. Disponible sur URL : <http://journals.openedition.org/crdf/8153> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/crdf.8153>. Voir aussi, J. B. GNEBA, « La problématique de l'exécution des arrêts des Cours de Justice de la Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africain (UEMOA) », *Lexbase*, févr. 2020.

¹⁵⁷ Les ministres des Affaires étrangères, les diplomates, les chefs de Gouvernements, les chefs d'États.

¹⁵⁸ Il n'a pas été possible de relever les cas de négociation ayant eu du succès, car ces négociations se font dans le secret et l'opacité.

¹⁵⁹ Ce qui confirme que malgré les avancées notables, il y a une ineffectivité persistante de certains droits de l'homme dans les États africains. 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.

¹⁶⁰ Organisation internationale pour les migrations, *Enquête sur les politiques migratoires en Afrique de l'Ouest*, 2^{ème} éd., Dakar, 2016, p. 102.

¹⁶¹ Paradoxalement, la loi n° 86-012 du 26 février 1986 portant régime des étrangers en République populaire du Bénin n'a pas prévu l'expulsion ni même explicitement une autre mesure d'éloignement.



législations nationales et en assurant leur respect sous le contrôle effectif et efficace des juridictions compétentes.