

SEHATRA FANARAHAMASO NY FIAINAM-PIRENENA
SeFaFi
Observatoire de la Vie Publique
Rue Rajakoba Augustin Ankadivato Antananarivo
Tél. : 22 663 99 Fax: 22 663 59 Email: sefafi@netclub.mg

SOUVERAINETÉ NATIONALE ET DROITS DE L'HOMME

L'expulsion du Père Sylvain URFER du territoire malgache assortie d'une interdiction de revenir a suscité bon nombre de commentaires tant dans l'opinion publique, la presse que les milieux politiques. Ce religieux, présent à Madagascar depuis 1974 et titulaire d'un visa permanent depuis 1992, a évolué au sein de la société civile depuis 1989.

Depuis 1989, il a participé aux activités d'éducation des citoyens du CNOE (Comité National de l'Observation des Elections), dont il a d'ailleurs préfacé quatre recueils publiés sous le titre « Pour la démocratie », avec comme sous-titres respectivement « Solidarité et vigilance », « Justice et transparence », « Citoyenneté active et responsable » et « Liberté de choisir ».

Depuis février 2001, date de création du SeFaFi, il est le seul membre étranger de l'Association, qui regroupe par ailleurs des nationaux issus de divers horizons, comme l'atteste la composition des membres ci-après en 2007 : Gatien HORACE, Roger Bruno RABENILAINA, Henri RAHARIJAONA, Jean Eric RAKOTOARISOA, Annie RAKOTONIAINA, Madeleine RAMAHOLIMIHASO, Noro RAZAFIMAN-DIMBY, Adelson RAZAFY, Sylvain URFER.

Qu'est-ce que le SeFaFi ?

Selon son objet social, le SeFaFi, association régie par l'Ordonnance n° 60-133 du 3 octobre 1960, a pour vocation d'identifier et d'approfondir les problèmes de société, de diffuser les résultats de ses travaux en vue d'une meilleure pratique de la démocratie et de l'Etat de droit.

C'est dans cet esprit, qu'en 2001, le SeFaFi, au vu des restrictions apportées aux libertés publiques, s'est attaché à approfondir ce thème, en procédant à l'analyse de leurs garanties constitutionnelles et celles prévues dans le Pacte International des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques et celui relatif aux droits économiques et sociaux ratifiés par Madagascar¹.

Aujourd'hui, le SeFaFi estime devoir livrer ses réflexions sur le droit des étrangers et plus généralement sur le droit des individus à se défendre face à

¹ Voir le 1^{er} Recueil des Communiqués : *Libertés publiques : les leçons d'une crise*, 2002, notamment pages 38-49.

certaines décisions de l'Administration. Cette démarche s'inscrit naturellement dans l'objet social de l'Association, sans préjuger du bien fondé ou non de la mesure d'expulsion dont a fait l'objet l'un de ses membres et en se basant sur le droit interne et international régissant la question.

Les termes de la Loi

Le droit des étrangers est régi à Madagascar par des dispositions nationales et internationales:

- l'ordonnance 62-041 du 19 Septembre 1962 relative aux dispositions générales de droit interne et de droit international privé,
- la loi 62-006 du 6 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration, pose les règles impératives sur l'entrée et le séjour de l'étranger à Madagascar,
- décrets n° 94-652 du 11 octobre 1994, et n° 97-1154 du 19 septembre 1997 fixant les modalités d'application de la loi n° 62-006 du 6 juin 1962,
- pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques de 1966 et auquel Madagascar a adhéré.

Ainsi, selon ces dispositions, *« l'étranger jouit à Madagascar des mêmes droits que les nationaux à l'exception de ceux qui lui sont refusés expressément par la loi.*

L'exercice d'un droit peut toutefois être subordonné à la réciprocité.

Sous réserve des dispositions des traités diplomatiques ou des accords de coopération, l'étranger ne jouit ni des droits d'électorat et d'éligibilité dans les assemblées politiques ou administratives, ni des droits d'exercer une fonction publique ou juridictionnelle ou de faire partie d'un organisme de gestion d'un service public. »

Cette disposition légale garantit donc à l'étranger séjournant régulièrement à Madagascar les principaux droits fondamentaux reconnus à tout individu présent sur le territoire.

Toutefois ce séjour obéit à certaines règles qui régissent d'une part la demande initiale de visa ou le renouvellement d'un visa arrivé à échéance et d'autre part celles qui régissent l'expulsion d'un étranger titulaire d'un visa en cours de validité.

Distinguer refus de visa et annulation de visa

1. S'agissant de l'octroi de visa ou renouvellement d'un visa arrivé à échéance, il est indiscutable que la décision d'accueillir ou non un étranger sur son territoire relève d'une décision souveraine et n'est subordonnée à aucune obligation de justification. Cette position est celle adoptée dans la plupart des Etats.

2. S'agissant par contre de la décision d'expulsion d'un étranger titulaire d'un titre de séjour régulier, celle-ci étant une mesure administrative grave, elle relève d'une procédure différente organisée tant par la loi nationale malgache que les traités auxquels le pays a adhéré.

Ainsi, selon l'article 14 al.1 de la loi 62-006 du 6 juin 1962 fixant l'organisation et le contrôle de l'immigration :

« *L'expulsion peut être prononcée par arrêté du Ministre de l'intérieur si la résidence de l'étranger sur le Territoire constitue une menace pour l'ordre ou la sécurité publique.* »

Et l'article 15 ajoute : « *L'étranger a, s'il le demande, dans les huit jours qui suivent la notification d'un arrêté d'expulsion, sauf en cas d'urgence absolue reconnue par le Ministre de l'intérieur, le droit d'être entendu seul ou assisté d'un conseil, par une commission spéciale siégeant au Chef lieu de la province dont la composition et le fonctionnement seront fixés par décret.* »

Par ailleurs, l'article 13 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits civils et politiques de 1966 et auquel Madagascar a adhéré prévoit explicitement en son article 13 que : « *Un étranger présent légalement sur le territoire d'un Etat 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 une ou plusieurs personnes spécialement désignées par ladite autorité, en se faisant représenter à cette fin.* ».

A la lumière de ces dispositions du droit interne et international, force est de constater que d'une part la décision d'expulsion résulte d'une décision prise conformément à la loi et d'autre par qu'il existe au profit de l'étranger le droit de se défendre.

Faut-il rappeler que le droit de se défendre implique nécessairement que l'intéressé soit informé de ce qu'on lui reproche ?

Aussi, même si la loi ne prévoit pas expressément l'obligation de motiver la décision, il est patent que le respect du principe des droits de la défense implique cette motivation.

Il faut relever que selon une jurisprudence constante, la chambre administrative appelée à se prononcer sur les mesures d'expulsion, a été amenée à demander à l'administration de fournir les motifs de police à la base de la décision pour lui permettre de contrôler la régularité de l'acte, c'est ainsi qu'elle n'a pas hésité à annuler l'arrêté d'expulsion lorsqu'elle a estimé qu'il n'y avait pas menace pour l'ordre public ou absence d'infraction à la loi (CHEMLAL AYACHE c/Etat MALAGASY- Chambre Administrative du 20/08/03).

A l'évidence, il apparaît que la motivation d'une décision d'expulsion ne peut relever d'un secret d'Etat.

Le cas de Sylvain Urfer

Dans le cas du père Sylvain URFER, l'expulsion a été ordonnée en extrême urgence puisque le délai pour quitter le territoire était limité à 48 heures. Aucun recours à la Commission prévue tant par l'article 15 de la loi 62-006 du 6 juin 1962 que l'article 13 du Pacte n'a été de fait possible.

Le motif à la base d'une telle décision ne peut donc qu'être éminemment grave pour justifier l'urgence absolue et de ce fait aurait mérité d'être porté à la connaissance de l'intéressé, voire révélé au public dans un souci de transparence.

Or, l'administration a observé un mutisme total sur les raisons de cette mesure d'expulsion assortie d'une interdiction de retour.

Il est clair que si l'étranger résidant à Madagascar jouit des principaux droits fondamentaux reconnus à tout individu présent sur le territoire, il n'en

reste pas moins qu'il est tenu à un devoir de réserve dans son pays d'accueil. Cette notion d'obligation de réserve étant éminemment sujette à interprétation, il serait hasardeux de vouloir en délimiter le contenu.

Néanmoins, il demeure qu'à la lumière des dispositions nationale et internationales précitées, on ne peut dénier à l'étranger le droit de se défendre contre les griefs qui lui sont reprochés tant par l'administration que par les personnes privées.

L'objet de la présente réflexion ne consiste nullement à contester la souveraineté du Pays dans le choix des étrangers admis à demeurer sur le territoire national. Le SeFaFi est tout aussi soucieux de préserver cette souveraineté, mais estime qu'elle doit s'exercer dans le respect des droits reconnus aux individus et particulièrement celui de se défendre contre les griefs portés à son encontre.

En outre, il faut constater que l'opacité entretenue autour des motifs de l'expulsion d'une personne présente sur le territoire depuis plus de 30 ans, laisse planer une suspicion d'arbitraire.

Elle engendre en outre un climat préjudiciable à l'ordre public, dans la mesure où elle alimente les « rumeurs » en tous genres qui sont généralement source de menace à l'ordre public.

Fait à Antananarivo, le 22 mai 2007