



Country Report **NIGER**

WP5. Country Reports

Author

Bachirou Ayouba Tinni
Abdoulaye Hamadou
Thomas Spijkerboer

Available for free downloading from the ASILE website (www.asileproject.eu) © ASILE 2022



The ASILE project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 870787. This paper and its contents are the sole responsibility of the author(s) and the Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.



TECHNICAL REFERENCES

Deliverable No.	D5.2
Dissemination level*	PU
Workpackage	WP5
Lead beneficiary	VU Amsterdam
Contributing beneficiary/ies	AU, SDU, DRC
Due date of deliverable	M20 – July 2020
Actual submission date	M29 – May 2022

* PU = Public

PP = Restricted to other programme participants (including the Commission Services)

RE = Restricted to a group specified by the consortium (including the Commission Services)

CO = Confidential, only for members of the consortium (including the Commission Services)



1. Executive Summary

- This report analyses the political, legal and financial instruments through which the EU and Niger cooperated in the field of asylum between 2015 and 2021. The analysis is based on a document review, a literature review and 19 interviews with actors involved in asylum in Niger (Annex 1). This analysis focuses on the main instruments: the European Union Emergency Trust Fund for Africa (EUTF), established during the Valletta Summit in October 2015 at the height of the refugee crisis (the EUTF finances the ETM and the provision of asylum in Agadez), and Law 2015-36 implementing the Palermo Protocol on migrant smuggling. The instruments are analysed in six points.
- Transparency around the development of the ETM is a problem. The mechanism was developed within the Ministry of the Interior, without coordination with other services or with the local level. The ETM Memorandum of Understanding is not available online. Regarding the projects financed, it should be noted that, especially in Agadez, local authorities feel little involved in their adoption and implementation. The prolonged presence of asylum seekers and refugees in the region is the result of a process that has not been inclusive. As a result of the implementation of projects related to Law 2015-36, regional mobility (including regular and legitimate mobility) has decreased, depriving the population of major resources. The lack of involvement of local actors (governmental and non-governmental) in the development of these two initiatives with pronounced local effects has not been conducive to their success.
- In terms of accountability, we note that there is a contentious procedure in the field of asylum. In general, there are remedies for detention and trafficking or torture.
- The compatibility with international law or European instruments raises complicated questions. While the adopted texts mention international law and human rights, their implementation is problematic. A first category of problems concerns the compatibility of Law 2015-36 with the instruments on freedom of movement within one's country. Because Law 2015-36 requires documentation on internal travel to Niger, unregistered Nigeriens (36% of births are not registered, especially the most marginalised) are deprived of the effective possibility of movement. Also, the implementation of Law 2015-36 restricts the free movement of nationals of ECOWAS countries. Third, it also prevents refugees from fleeing armed conflict and other types



of violence in neighbouring countries such as Mali and Nigeria. The European containment strategy has a twofold face. On the one hand, it consists of strengthening Niger's capacity to host refugees and asylum seekers, which can be seen as a form of solidarity mandated by the 1951 Convention and the 1969 OAU Convention. On the other hand, this strategy aims to prevent refugees and asylum seekers from reaching Europe, and from remaining in a region heavily affected by economic, climate and security problems, which goes against the solidarity mandated by international law. The ETM also has this ambiguous character. When we look only at the resettlement aspect of refugees from Niger in other countries, the ETM contributes fully to the realisation of international law. But when we include in the analysis that these refugees were first transported from Libya to Niger, and that not all evacuated refugees are resettled, we see a lack of solidarity with Niger. And when we include in the analysis that refugees have often been transported to Libya as part of the EUTF-funded 'pullbacks', the question is whether this combination of activities made possible by the EU is not contrary to the prohibition of refoulement and collective expulsion (the ECHR's *Hirsi Jamaa v Italy* judgment).

- Regarding the results, it can be seen that the capacities of the Nigerien authorities in the field of asylum have been strengthened, both in terms of staff and training. At the same time, it must be noted that this reinforcement depends on funding from abroad, in particular from the EU, to which NGOs and national associations do not have access.
- It is clear that all EU-Niger instruments aim to confine refugees and asylum seekers in the region, and in our case, on Nigerien territory. Like its assessment in terms of international law (*supra*), the assessment of the ETM in terms of containment/mobility varies with the framework adopted. The ETM can be evaluated as an activity promoting the mobility of refugees (through resettlement), as a neutral activity (transfer from Libya to Niger, followed by resettlement) or as an activity promoting containment (pullback to Libya, evacuation, resettlement at the discretion of European countries). The opening of the asylum area in Agadez has a comparable ambiguous character. The possibility of access to international protection from Agadez is positive for the mobility of refugees. However, the fact that these people come from Libya, Sudan and Chad to Agadez (and not Europe) has turned the city into a waiting space, posing substantial problems for the local community.



- EU-Niger instruments in the field of asylum are largely contrary to the aims of the Global Compact for Refugees. All these initiatives increase the pressure on Niger as a host country. Even interesting initiatives, such as the ETM and the opening of the asylum area in Agadez have ended up increasing the pressure on Niger, which has more arrivals than resettlement offers from third countries. With the exception of a limited number of projects building the resilience of refugees, EU instruments reduce refugees' autonomy by subjecting them to security policies. The net result of the EU-Niger instruments does not extend the access of refugees in Niger to solutions in third countries. The return of refugees from Niger to the countries of origin is obviously a priority for the EU; on this point the EU's activities are in line with the GCR.



CONTENTS

1. Executive Summary	3
2. Introduction	9
2.1 Introduction générale.....	9
2.2 Introduction au rapport Nigérien	11
3. Méthodologie	14
a) Méthodologie générale	14
b) Méthodologie nationale	18
i. recherche documentaire.....	18
ii. étude de terrain.....	19
4. Instruments juridiques, politiques et financiers entre l'UE et le Niger.....	20
a) Instruments juridiques et politiques.....	20
b) Les instruments politiques	20
c) Les instruments juridiques	26
d) Les instruments financiers	32
5. Analyse.....	46
a) Transparence	46
i. Emergency Transit Mechanism	46
ii. L'offre d'asile à Agadez.....	48
iii. Loi 2015-36	51
iv. Développer les voies complémentaires à la réinstallation au Niger.....	52
b) Responsabilisation	53
i. Recours en cas de rejet d'une demande d'asile.....	54
ii. Recours en cas de rétention/détention des migrants	55
iii. Recours en cas de traite ou de torture	55
c) Compatibilité avec le droit international	56
i. Instruments politiques	56
ii. Les instruments juridiques	64
iii. Le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique	71
d) Résultats	74
e) Confinement/mobilité (principalement sur la base d'entrevues): à écrire	75
f) Alignement sur le Pacte mondial sur les réfugiés (principalement sur la base d'une analyse juridique)	77



6. REFERENCES	86
7. <i>Annexe 1: Liste des personnes interviewées</i>	89
8. <i>Annexe 2 : Questionnaire national</i>.....	90



LIST OF ABBREVIATIONS

ACP	Les pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AFD	Agence française de coopération
ANTLP	Agence Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes
ASGI	Associazione per gli Studi Giuridici sull’Immigrazione (Association d’études juridiques sur l’immigration)
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l’Afrique de l’Ouest
CEDH	Cour Européenne des Droits de l’Homme ; Convention Européenne des Droits de l’Homme
CFA	Communauté Financière Africaine
CNE	Commission nationale d’Éligibilité
CRG	Comité de Recours Gracieux
CTO	Convention contre la criminalité transnationale organisée
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l’Homme
EASO	European Asylum Support Office (bureau européen d’appui en matière d’asile)
ETM	Emergency Transit Mechanism (mécanisme de transit d’urgence)
EUR	Euro
FEDD	Fonds Européen pour le Développement Durable
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (fondation internationale et ibéro-américaine pour l’administration et les politiques publiques)
FFU	Fonds Fiduciaire d’Urgence de l’Union européenne pour l’Afrique



PMR	Pacte mondial pour les réfugiés
PSDC	Politique de Sécurité et de Défense Commune
UA	Union Africaine

2. Introduction

2.1 Introduction générale

Ce rapport par pays fait partie d'une série de quatre rapports (concernant le Niger, la Serbie, la Tunisie et la Turquie) préparés dans le cadre du projet ASILE, concernant les arrangements entre l'UE et les pays tiers de transit qui fournissent des modalités et des installations pour la protection des demandeurs d'asile tout en empêchant la circulation de ces personnes vers les frontières de l'UE. Les recherches menées dans le cadre de ce groupe de travail se sont concentrées sur les instruments et programmes politiques, juridiques et financiers utilisés dans le cadre de ces arrangements. Il en est résulté quatre rapports par pays concernant le Niger, la Serbie, la Tunisie et la Turquie. Ces rapports par pays serviront de base à une analyse comparative qui sera publiée ultérieurement.

La recherche s'est concentrée sur l'efficacité, l'équité et la cohérence de ces instruments. L'*efficacité* est évaluée en tenant compte de la mesure dans laquelle les «objectifs politiques» des instruments et arrangements existants sont atteints dans la pratique, c'est-à-dire les résultats réels attendus ou imprévus et ce qui a été spécifiquement atteint par une politique. Cette analyse des instruments en fonction de leurs propres objectifs est abordée par la question de recherche concernant les résultats des instruments (infra). L'*équité* est examinée du point de vue des responsabilités des États et de la responsabilité multipartite, ainsi que des normes de procédure régulière, de sécurité juridique et d'accessibilité par les individus. L'équité est également évaluée à la lumière des garanties et des mécanismes de prévention de la corruption, de la fraude ou de l'utilisation abusive des instruments financiers dans les phases de mise en œuvre des politiques existantes. Il s'agit des répercussions des politiques sur les droits individuels. Ces questions sont abordées au moyen de questions de recherche portant sur la transparence et la responsabilité (infra). L'efficacité et l'équité des instruments politiques seront évaluées en fonction de la *cohérence* des instruments avec les normes internationales et régionales en matière de droits de l'homme, ainsi qu'avec les droits fondamentaux et le droit des traités de l'UE. Une attention particulière est accordée à la participation des pays aux instruments



internationaux et régionaux pertinents de protection des droits de l'homme et des réfugiés et aux tribunaux et organes de contrôle. L'analyse de cohérence portera également sur la compatibilité des instruments avec le Pacte mondial pour les réfugiés (PMR). La cohérence est abordée au moyen des questions de recherche concernant la compatibilité avec le droit international, si les instruments favorisent la mobilité ou le confinement, ainsi que l'alignement sur le PMR.

Ces quatre rapports contribuent à la littérature existante sur l'externalisation européenne de la politique d'asile et de migration en soulignant une ambivalence dans la politique européenne jusqu'ici sous-exposée. Comme il sera clair tout au long des quatre rapports par pays, la tension centrale observée par les chercheurs est celle entre l'objectif politique d'endiguement des migrants et des réfugiés dans les pays tiers d'une part, et d'autre part, l'objectif politique de soutien aux systèmes d'asile dans les pays d'accueil en dehors de l'UE. Le terme *confinement* est utilisé pour les mesures visant à prévenir le départ des migrants/demandeurs d'asile en situation irrégulière vers l'UE afin d'éviter la responsabilité juridique de l'UE ou des États européens (c'est-à-dire d'empêcher l'applicabilité des règles juridiques qui sont activées dès qu'il existe un lien juridictionnel entre un ressortissant de pays tiers et un acteur européen, c'est-à-dire l'UE ou un État membre). Le confinement prend la forme d'une prévention des départs (par exemple, des retraits par des garde-côtes de pays tiers); la prévention des mouvements vers un point de départ (par exemple, la loi nigérienne 2015-36 criminalisant le transport intérieur de personnes sans papiers vers la frontière nord du Niger); ou la prévention des mouvements vers un pays tiers voisin de l'UE (par exemple, l'introduction de l'obligation de visa pour les Syriens par la Tunisie en 2012). L'endiguement est dans l'intérêt des acteurs européens car il limite leurs responsabilités opérationnelles, juridiques et politiques. *Soutenir les régimes d'asile* est, à première vue, dans l'intérêt des pays tiers, car il réduit la charge qu'ils ont à partager. Cela peut prendre la forme d'un soutien technique (contrôle aux frontières, législation en matière d'asile), d'un soutien financier à la détermination du statut de réfugié et à l'accueil des réfugiés, et d'un soutien opérationnel (en matière de contrôle aux frontières, de détermination du statut de réfugié, de formation, d'accueil des réfugiés).

Dans les quatre études par pays, nous observons que les acteurs européens soutiennent les systèmes d'asile dans les pays tiers en tant qu'outil d'endiguement, ce qui, ironiquement, conduit à une résistance des acteurs des pays tiers contre le soutien à leurs systèmes d'asile. En termes généralisants (qui seront précisés dans les rapports par pays),



le processus consiste à ce que les acteurs européens justifient l'endigement (ainsi que le fait de ne pas simplement contenir les migrants en situation irrégulière/demandeurs d'asile, mais d'en envoyer d'autres vers des pays tiers ; par exemple, les plans de plates-formes de débarquement et les programmes danois/britanniques au Rwanda) en soulignant l'amélioration de la qualité des systèmes d'asile des pays tiers. Si les régimes d'asile des pays tiers sont conformes aux normes du droit international, les retours sont possibles (principe du pays tiers sûr), et le confinement préventif ainsi que l'envoi de migrants/demandeurs d'asile en situation irrégulière supplémentaires sont légitimes (compatibles avec le droit international) et optimaux (un euro peut faire beaucoup plus au Rwanda qu'en Europe).

2.2 Introduction au rapport Nigérien

Depuis plus de dix ans, la migration s'est imposée comme sujet d'actualité sur la scène internationale en raison de sa forte médiatisation. Cette problématique a ainsi, occupé une bonne place dans l'agenda de la diplomatie internationale. En effet, afin de rejoindre l'Europe, de plus en plus migrants empruntent l'une des côtes de la Méditerranée (orientale, centrale et occidentale). Qu'ils partent de l'Afrique ou du Moyen Orient, ces personnes tentent de contourner les restrictions sur la délivrance de visa Schengen. Certains fuient la précarité économique, d'autres les conflits et les persécutions. C'est le cas des Syriens, Afghans ou Yéménites qui empruntent la Méditerranée orientale pour se rendre en Europe par voie maritime.

Les départs à partir de l'Afrique passent par le Sénégal, la Mauritanie, le Maroc et les îles Canaries puis la Méditerranée occidentale pour rejoindre les côtes espagnoles. Une seconde voie passe par le Niger ensuite l'Algérie ou la Libye et enfin la Méditerranée pour atteindre les côtes italiennes. Ces départs en partance de l'Afrique ont pris une ampleur sans précédent depuis la chute de M. El Kadhafi en 2011. On estime que de 2015 jusqu'à 2021, 1,984,519 personnes sont arrivées en Europe via la Méditerranée (UNHCR Operational data portal, 2022).

En Europe, en lien avec cet essor de la migration dite irrégulière en direction du vieux continent, plusieurs initiatives sont développées pour trouver une solution à ce qui est désormais appelé « crise migratoire ». Ces actions sont portées par l'Union européenne (UE) et ses États membres, en particulier ceux qui sont très touchés par les arrivées, notamment l'Italie, la France, la Grèce, l'Allemagne et l'Espagne. Dans cette dynamique, les



pays de départ et de transit, surtout sur le continent africain, sont ciblés comme partie intégrante de la recherche de solution. C'est ainsi que l'EU et ses États membres ont conduit plusieurs actions en direction de l'Afrique pour réduire voire arrêter les flux en partance de ce continent. Ces actions prennent la forme de dialogue avec les États concernés, la mise en place de financement, le développement des zones de départ, la délocalisation de l'asile et la coopération policière. Le milieu académique et les activistes qualifient cette approche de l'UE comme l'externalisation du contrôle des frontières (Alaux, 2006 ; Rodier 2008 ; Schapendonk 2017 ; Ciré 2019 ; Ansems de Vries and Guild 2019).

Le Niger, à cheval entre l'Afrique subsaharienne et l'Afrique arabo-berbère, a été ciblé par ces actions d'externalisation. Le pays est un espace de transit vers la Libye et l'Algérie et éventuellement, la Méditerranée centrale (Brachet 2009, Molenaar 2017 ; 2018 ; Hamadou 2018 ; Boyer 2019 ; Moretti 2020 ; Mounkaila 2020 ; Frowd 2020 ; Bøås 2021). Plusieurs milliers de personnes arrivées en Italie via la Méditerranée centrale affirment ainsi avoir transité par le Niger. Pour réduire ces flux, des officiels européens se sont mobilisés pour chercher la collaboration du Niger sur ce dossier. Ainsi, entre 2015 et 2020, le pays a accueilli deux présidents français¹, la chancelière allemande², le président du conseil italien,³ plusieurs ministres, dont ceux en charge de l'intérieur en Italie, Espagne et France,⁴ le commissaire européen en charge de la migration⁵ ainsi que le Président de la Commission. Lors de toutes ces visites, la lutte contre la migration irrégulière et le terrorisme ont occupé une place de choix dans les échanges.

¹ <https://www.tamtaminfo.com/visite-au-niger-du-president-francais-emmanuel-macron-le-president-macron-au-president-issoufou-vous-etes-un-exemple-en-matiere-de-democrate>

² <https://www.niametles2jours.com/la-gestion-publique/securite/0205-3802-la-chanceliere-allemande-angela-merkel-au-niger-ce-2-mai-pour-une-visite-axee-sur-la-securite>

³ <https://www.tamtaminfo.com/visite-officielle-du-president-du-conseil-italien-au-niger-identite-de-vues-entre-rome-et-niamet-sur-les-principaux-sujets-evoques/>

⁴ <https://www.g5sahel.org/table-ronde-sur-la-mn-igration-ue-niger-pour-une-gestion-concertee-efficace-et-humaine-du-phenomene/>

⁵ <https://www.facebook.com/UENiger/photos/visite-au-niger-du-commissaire-europ%C3%A9en-charg%C3%A9-de-la-migration-m-dimitris-avramo/2065922467066801/>



Pour ce faire, les bases de la coopération entre l'Union européenne et le Niger se sont concrétisées dans un certain nombre d'instruments. Il s'agit essentiellement d'instruments politiques, juridiques et financiers. Le contenu de ces instruments, notamment pour les deux premiers, prête à discussion eu égard aux obligations internationales souscrites par les pays tiers, notamment le Niger, en matière de droits de l'homme en général et de droits des réfugiés en particulier.

En ce qui concerne les instruments financiers, notons l'engagement officieux des organisations internationales aux côtés de l'UE et de ses États membres dans la gestion de la crise migratoire. Présents au Niger depuis quelques années le HCR et l'OIM constituent les bras armés de la politique d'externalisation (CIMADE 2017)⁶. Le premier a développé un programme d'évacuation d'urgence des migrants à partir de la Libye au Niger pour bénéficier ensuite de la réinstallation. Lancé en novembre 2017, le programme mécanisme d'évacuation d'urgence (ETM) a permis d'évacuer 3.361 demandeurs d'asile au Niger, dont 3.059, réinstallés en, entre autres, France, Belgique, Allemagne, Italie, Norvège, Suisse, Finlande au 29 août 2021⁷. Le HCR a par ailleurs ouvert de concert avec le gouvernement nigérien la protection internationale dans le contexte des mouvements mixtes (Boyer et Chappart, 2018). À ce titre, un bureau est ouvert à Agadez en vue de fournir la protection internationale aux personnes pouvant relever de son mandat.

L'OIM dispose quant à elle, des centres de transit à Agadez, Arlit, Dirkou, Niamey et fait de la mobilisation communautaire pour identifier les candidats au retour migratoire. Entre 2016 au 31 mai 2021 l'organisation affirme avoir facilité le retour dit volontaire de 54 156 migrants dans leur pays d'origine⁸. La collusion entre l'UE et ces deux organisations peut s'apprécier à travers les sources de financement. L'UE est le principal bailleur des programmes ETM, asile à Agadez et d'aide au retour volontaire à travers le Fonds fiduciaire d'urgence (FFU) et d'autres canaux⁹.

⁶ <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2018/02/CR-Journ%C3%A9e-D%C3%A9cryptage-Coop%C3%A9ration-2017.pdf>

⁷ <https://data2.unhcr.org/fr/documents/details/87332>

⁸ Présentation lors d'un atelier à Niamey

⁹ <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2020/11/LaCim.CollNotes2-UFF-10F-.pdf>



La présente étude porte sur l'asile au Niger. Elle vise à analyser les reconfigurations nées à la suite de l'engagement de l'UE auprès du Niger et du HCR au Niger dans le domaine de l'asile depuis 2015. Elle s'appuie principalement sur deux dispositifs mis en place après le sommet de La Valette: l'ETM et l'offre d'asile à Agadez dans le contexte de la migration mixte.

3. Méthodologie

a) Méthodologie générale

La sélection des quatre études par pays suit une conception de système très différente (« most-different-system design »). Nous avons choisi des pays qui maximisent les divergences, la seule convergence étant la variable clé d'intérêt, à savoir, les acteurs européens qui appliquent activement des instruments politiques, juridiques et financiers dans le domaine de l'asile dans ces pays. Les axes de divergence sont

- 1) Relation avec l'UE: la Serbie est un État membre candidat; La Turquie est candidate à l'adhésion à l'UE depuis très longtemps, mais ses perspectives d'adhésion sont très faibles à court-terme; La Tunisie a conclu un accord d'association avec l'UE sans aucune perspective d'adhésion; et le Niger n'a aucun lien formel avec l'UE.
- 2) Histoire coloniale: la Serbie, faisait partie de l'empire ottoman, a acquis une indépendance totale permanente en 1878 et a ensuite fait partie des vicissitudes de la Yougoslavie; La Turquie a été une puissance coloniale jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale et est depuis lors une puissance régionale; La Tunisie a fait partie de l'empire ottoman jusqu'en 1881, la France y installe un protectorat par la suite avant l'indépendance proclamée en 1956; Le Niger a été une colonie française de 1900 à 1960.
- 3) Richesse : En 2020, le Niger avait un PIB par tête en Dollars courants de 567,70 \$; Serbie de 7.730,70 \$; Tunisie de 3.521,60 \$; et la Turquie de 8 536,40 \$ (source Banque mondiale).

La réalisation de travaux sur le terrain dans quatre pays différents constituait déjà un défi pour la réalisation du projet. Cependant, l'apparition de la pandémie de Covid-19 a coïncidé avec le début du projet ASILE, apportant de nouveaux défis pour les chercheurs. Selon le plan initial, la collecte de données dans les quatre pays devait être menée par les chercheurs de la Vrije Universiteit Amsterdam et de l'Université d'Aarhus afin d'en assurer la continuité et la cohérence. À l'été 2020, il était clair que les voyages (internationaux) ne seraient pas possibles pour l'équipe de recherche. Par conséquent, au lieu de collecter des données à distance ou de modifier fondamentalement la stratégie de collecte de données,



L'équipe de recherche a décidé de travailler avec des chercheurs nationaux au Niger, en Serbie, en Tunisie et en Turquie. Travailler en coopération avec les chercheurs nationaux s'est révélée être un avantage supplémentaire offrant un appui sur l'expertise locale, réduisant ainsi, tant que faire se peut, le caractère eurocentrique de la recherche. Travailler avec une équipe de recherche multi-sites a nécessité l'élaboration d'une nouvelle méthodologie pour la collecte de données. Les chercheurs des quatre pays ont été identifiés en consultation avec les membres du conseil consultatif du projet ASILE dans le pays concerné.

En outre, un autre défi à relever était les antécédents et les contextes fondamentalement différents des pays sélectionnés pour la recherche sur le terrain. Chaque pays ayant des antécédents relationnels bilatéraux uniques avec l'Union européenne, des structures, des traditions et des expériences gouvernementales et de la société civile différentes, avait besoin d'une stratégie de collecte de données sur mesure. Pour s'assurer que ces différences et nuances soient reflétées dans les rapports par pays, les chercheurs nationaux et les chercheurs de la Vrije Universiteit Amsterdam ont révisé et affiné la stratégie de collecte de données dans chaque pays tandis que les chercheurs de la Vrije Universiteit Amsterdam ont développé la méthodologie générale pour fournir une base de continuité et de cohérence à la recherche.

Dans les sections suivantes, la méthodologie générale et les méthodes nationales de collecte de données sont décrites en détail.

Dans un premier temps, une recherche documentaire a été menée pour cartographier les arrangements de l'UE et/ou des États membres en matière de gouvernance en matière d'asile avec quatre pays sélectionnés – le Niger, la Serbie, la Tunisie et la Turquie. Le document de travail « *Inventaire et typologie des accords de l'UE avec les pays tiers* » par Nikolas Feith Tan et Jens Vedsted-Hansen a été publié en janvier 2021 à la suite de l'étude documentaire susmentionnée. Le document de travail a cartographié les instruments politiques, juridiques et financiers mis en œuvre par l'UE dans/avec ces pays afin d'assurer la protection internationale des personnes dans le besoin, tout en empêchant leur mouvement vers les frontières de l'UE. Outre les instruments, le document de travail fournissait la liste initiale des acteurs impliqués dans l'adoption et la mise en œuvre des instruments.



Sur base de ce document de travail, deux groupes de questions de recherche ont été conçus par les chercheurs de la Vrije Universiteit Amsterdam. Le premier groupe aborde les questions formelles de transparence, de responsabilité et de compatibilité avec le droit international. Alors que les deux premières questions sont de nature procédurale, le dernier est à la fois substantiel et procédural. Ces questions ont été adressées à tous les acteurs concernés (autorités régionales, organisations internationales, autorités nationales et ONG). Le deuxième groupe de questions porte sur les résultats des instruments tels qu'ils sont mis en œuvre par les acteurs principaux. Elles concernent les résultats des instruments dans les propres termes de l'instrument, plus précisément en termes de confinement/mobilité et en ce qui concerne le Pacte mondial pour les réfugiés.

Les questions de recherche générales pour les quatre pays (qui pourraient s'adapter au contexte spécifique du pays concerné, *infra* para 3(b)) étaient les suivantes :

1. Transparence: les acteurs concernés ont-ils rendu publics les instruments utilisés entre l'UE et le 3e pays; plus concrètement

a. L'instrument a-t-il été préparé dans le cadre d'un processus public transparent (transparence sur les projets de documents, discussions et négociations entre pays de l'UE-3e, participation parlementaire, participation des parties prenantes de l'OI et des ONG)?

b. L'instrument adopté lui-même est-il en forme d'un document public transparent (traité, protocole d'accord, échange de lettres, fiche d'action, document parlementaire)

c. L'instrument est-il mis en œuvre de manière transparente et publique (marchés publics, participation parlementaire, participation des parties prenantes des OI et des ONG)

2. Responsabilité: dans quelle mesure, et si oui envers qui, des procédures sont disponibles pour tenir les acteurs responsables des violations présumées du droit international, des droits de l'homme et des réfugiés, y compris la Charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi que le droit régional (CEDEAO, UA) (contrôle des acteurs européens, OI et nationaux par le pouvoir judiciaire, le parlement, le médiateur internationaux, régionaux et nationaux, Cour des comptes) dans la mise en œuvre des instruments?

3. Compatibilité: dans quelle mesure les instruments (et leur mise en œuvre) sont-ils compatibles avec le droit international, notamment en matière de droits de l'homme et de droits des réfugiés, au regard de la Charte des droits fondamentaux de l'UE et du droit



régional (CEDEAO, UA), en mettant l'accent sur leurs impacts concernant la protection des personnes et des groupes vulnérables contre la violence, l'exploitation et la discrimination. L'avis de la Ombudsman européen sur la nécessité d'assurer une analyse d'impact sur les droits de l'homme par les acteurs de la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie (tels que la Commission et les agences de l'UE telles que Frontex et EASO) est particulièrement intéressant.

4. Résultats: en particulier en ce qui concerne l'assistance technique fournie pour renforcer les capacités d'accueil et de protection dans les pays tiers concernés: les États partenaires étaient-ils/sont-ils prêts à absorber et à mettre en œuvre cette assistance? Dans quelle mesure ces arrangements ont-ils abouti à un renforcement efficace et durable des capacités de structures d'accueil et de protection des pays tiers respectifs?

5. Confinement/mobilité : quels instruments ont favorisé le confinement ou, au contraire, la mobilité des individus et des groupes en quête de protection internationale ?

6. Alignement au PMR: Dans quelle mesure les instruments sont-ils (et dans quelle mesure est leur mise en œuvre) conformes aux trois objectifs pertinents du PMR (alléger les pressions sur les pays d'accueil; renforcer l'autonomie des réfugiés; et élargir l'accès aux solutions des pays tiers)?

Les questions de recherche 1 et 2 ont été abordées en analysant, en particulier, les documents parlementaires et les Journaux officiels. En ce qui concerne la responsabilisation (question de recherche 3), la législation était la principale source. De plus, les répondants ont été invités à dire s'ils étaient au courant de la négociation, de l'accord et de la mise en œuvre des instruments, et s'ils connaissaient les mécanismes de responsabilisation. La question de recherche 3 a été abordée par deux méthodologies. Les répondants ont été invités à formuler leurs opinions sur ce sujet; et les chercheurs nationaux ont effectué une analyse juridique sur ce point. La question de recherche 4 (résultats) était basée sur des entretiens et sur des documents faisant état de la mise en œuvre des instruments à la fois dans le contexte national et dans le contexte de l'UE. Les questions de recherche 5 (confinement/mobilité) et 6 (harmonisation avec le PMR) ont été abordées sur la base d'entrevues et d'analyses documentaires.

Pour assurer la cohérence de la collecte de données, trois mesures supplémentaires ont été prises. (1) La Vrije Universiteit Amsterdam et le CEPS ont organisé un atelier



méthodologique de deux jours à l'intention des chercheurs nationaux menant des recherches sur le terrain. Des séances de formation sur les techniques de travail sur le terrain et l'éthique ont été organisées par des experts, chaque stratégie nationale de collecte de données a été examinée et des experts ont fourni des commentaires sur d'éventuels problèmes propres à chaque pays. Les séances de formation ont permis de mieux comprendre et d'aborder le travail sur le terrain. (2) À la suite de l'atelier, des réunions régulières ont été organisées avec les chercheurs nationaux et les chercheurs de la Vrije Universiteit Amsterdam afin de développer davantage les questions de recherche et de finaliser la stratégie de collecte de données dans le contexte national. (3) En décembre 2021, deux séminaires en ligne ont été organisés et au cours desquels les chercheurs nationaux ont donné leurs avis sur les projets de rapports et ont discuté des défis communs et des moyens de les relever. Un séminaire anglophone a réuni les chercheurs nationaux de Serbie, de Tunisie et de Turquie et le personnel de la Vrije Universiteit Amsterdam et du CEPS, tandis qu'un séminaire francophone a réuni les chercheurs nationaux du Niger, de Tunisie et le personnel de la Vrije Universiteit Amsterdam et CEPS.

b) Méthodologie nationale

La méthodologie utilisée pour rédiger le présent rapport est basée sur une double étude : une étude documentaire et une étude de terrain basée sur des entretiens avec des acteurs intervenant dans le champ de l'asile au Niger.

i. recherche documentaire

L'étude documentaire ou théorique a consisté en la collecte et l'exploitation des documents existants sur la problématique de la gouvernance de l'asile au Niger. Il s'agit en particulier, des instruments juridiques, politiques et financiers qui fondent la coopération entre l'Etat du Niger et l'Union européenne dans le domaine de la gestion des réfugiés et des migrants, ainsi que le Pacte mondial sur les réfugiés (PMR). A l'échelle nationale, nous avons également mis l'accent sur certains textes juridiques, notamment la loi n° 2015-36 relative au trafic illicite des migrants. L'évocation et l'analyse de cette loi dans la présente étude reposent sur une considération : la loi n°2015-36 est un texte qui privilégie une approche sécuritaire permettant, de fait, de contenir les mouvements des migrants et réfugiés sur le territoire nigérien. Son adoption a été facilité par divers projets européens. En cela, cette loi apparaît comme un instrument destiné à appliquer les politiques



d'externalisation des mouvements migratoires de l'UE ou certains de ses pays, sur le territoire nigérien, ce qui prouve sa pertinence (infra, para. 4(c)).

Notre analyse a porté également sur des rapports d'études, des positions exprimées par les plus hautes autorités politiques des deux parties, les mémorandums d'entente entre le gouvernement du Niger, le HCR et l'OIM, des données, des articles académiques comme des informations provenant d'ONG pertinentes traitant de la gouvernance de l'asile au Niger. Nous avons mis à contribution les résultats des rapports thématiques réalisés ainsi que les données émanant de certaines sources comme le HCR et la commission nationale d'éligibilité au statut des réfugiés.

ii. étude de terrain

L'étude de terrain est faite essentiellement à travers des entretiens avec les acteurs intervenant dans le champ de l'asile au Niger. C'est une étape importante de l'étude. Elle s'est déroulée entre juin et septembre 2021 à Niamey et à Agadez. Les personnes interrogées relèvent des institutions et administrations de l'État, des ONG nationales et internationales, de certaines organisations internationales, des structures de recherche et des personnes-ressources. Si la plupart des entretiens ont été faits en présentiel, certains ont été réalisés par téléphone. Ainsi, au cours de cette étude 19 entretiens ont été réalisés (voir tableau ci-dessous). Les entretiens ont été focalisés sur les principaux axes d'analyse de la présente étude : transparence, responsabilisation, compatibilité avec le droit international et régional, confinement et/ou mobilité, et alignement avec le PMR

Participant type	Nombre de personnes /organisations contactées	N'a pas répondu ou n'a pas procédé à l'entrevue	Interview	Décliné
Membre du parlement	3	2	1	0
Fonctionnaires du Ministère	8	2	6	0
Collectivités décentralisées	2	0	2	0
ONG nationales /Activistes	4	1	3	0
ONG internationales	3	0	2	1



Agences du système des Nations Unies	6	0	4	2
Chercheurs/Universitaires	2	1	1	0
Délégation européenne	Union 1	1	0	0
Total	29	7	19	3

Les entretiens ont été réalisés sur la base d'un guide d'entretien. Le guide a été adopté en tenant compte des spécificités des groupes cibles (cf annexe 2). Le guide a été adressé aux groupes cibles suivants : acteurs institutionnels et associatifs, parlementaires, réfugiés et demandeurs d'asile. Notons toutefois, que malgré les multiples relances, la délégation de l'Union européenne au Niger n'a pas donné une suite à notre demande d'entretien. Cela constitue une relative limite à cette étude.

4. Instruments juridiques, politiques et financiers entre l'UE et le Niger

a) Instruments juridiques et politiques

i) Aperçu

Dans sa logique d'externalisation de la gestion des réfugiés issus des pays en proie aux attaques des groupes terroristes (notamment Nigeria, Mali, Burkina Faso) et ceux se trouvant sur le territoire libyen, l'UE a développé une politique proactive pour appuyer la République du Niger dans sa gouvernance en matière d'asile. Plus spécifiquement, les efforts de l'UE se sont concentrés sur la construction d'un système national d'asile capable de contenir les flux des réfugiés (l'endiguement) tout en assurant leur protection. Le fondement de ces efforts de l'UE se trouve expressément formulés dans un certain nombre d'instruments auxquels l'Etat du Niger a volontairement adhéré. Ces instruments ont une triple dimension politique (B), juridique (C) et financière (D).

b) Les instruments politiques

Les bases de la coopération entre le Niger et l'UE dans le domaine de l'asile sont d'abord construites à travers des instruments politiques assez variés, mais complémentaires. Par



instruments politiques, il faut entendre tout accord, arrangement ou document entre deux ou plusieurs parties, traduisant une volonté ou consentement des autorités politiques au plus haut niveau, en vue de faciliter une coopération dans un ou plusieurs domaines, sans nécessairement tenir compte des formalités requises par les traités du droit international classique. En d'autres termes, il s'agit d'*arrangements convenus*, c'est-à-dire d'un ensemble de modalités de coopération contraignantes et non contraignantes entre l'UE et les pays tiers de transit. C'est dans cette perspective que les organes politiques de l'UE (Commission et organes de décisions politiques) et les autorités politiques au plus haut niveau du Niger (Président et son Gouvernement) ont convenu de recourir à certains instruments applicables à la gouvernance de l'asile sur le territoire nigérien.

Pour le cas du Niger, ces instruments sont constitués de la Déclaration du Sommet de La Valette 2015, du Plan d'action conjoint de la Valette 2015, du Cadre de partenariat pour les migrations 2017 et du Plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020. Il convient d'ajouter à ces instruments le Mémoire d'accord (MoU) du 26 décembre 2017 établissant l'ETM, et révisé le 20 février 2020, entre l'Etat du Niger, le HCR et l'OIM. Si la portée de ces instruments est plus ou moins contraignante, il n'en demeure pas moins de souligner qu'ils sont influents à bien des égards. Ainsi, pour ce qui est du Niger, la mise en œuvre de ces instruments a impacté à la fois l'ordre juridique interne, mais également certaines obligations communautaires et internationales du pays.

Déclaration et Plan d'Action de La Valette (2015)

La Déclaration du Sommet de La Valette et le Plan d'action commun afférent, ont été approuvés en novembre 2015 à l'occasion du sommet de La Valette entre les dirigeants européens et africains. Ces deux *instruments politiques*¹⁰ mettaient l'accent sur les piliers suivants :

- s'attaquer aux causes profondes des migrations (dégradation du potentiel productif, crises climatiques, persistance de la pauvreté, insécurité, etc.) ;
- intensifier la coopération en matière de migration et de mobilité légale ;
- renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile ;
- prévenir la migration irrégulière, le trafic des migrants et des demandeurs d'asile ;

¹⁰ Déclaration politique, Sommet de La Valette, 11-12 novembre 2015 ; Plan d'action, Sommet de La Valette, 11-12 novembre 2015.



- prévenir la migration irrégulière, le trafic des migrants et la traite des personnes ;
- coopérer plus étroitement afin d'améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration¹¹.

Cadre de partenariat pour les migrations (2017)

La montée de l'immigration irrégulière, avec son pic en 2015, a incité les dirigeants européens à adopter en 2016 un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers au titre de l'agenda européen de migration. Ce nouveau cadre, a identifié le Niger comme l'un des cinq pays prioritaires¹², renforçant ainsi le rôle de la diplomatie migratoire dans les relations UE-Niger. Les objectifs à court terme énoncés du Cadre de partenariat pour les migrations, sont les suivants :

- sauver des vies en mer et dans le désert;
- lutter contre les trafiquants et les réseaux de passeurs qui profitent du désespoir des populations;
- permettre aux migrants et aux réfugiés de rester plus près de chez eux plutôt que de se lancer dans des voyages dangereux; et

ouvrir des voies juridiques en Europe pour ceux qui en ont besoin, en particulier pour ce qui concerne la réinstallation¹³.

Même quand le Partenariat se traduit par une approche sécuritaire, la promesse d'ouvrir des voies légales pour les réfugiés, en particulier à la réinstallation, est de plein concert avec la coopération internationale prévu dans la Convention et son Protocole.

Plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020 (2015)

En avril 2015, parallèlement à la croissance des flux de migrants et réfugiés vers l'Europe, le Conseil européen a adopté, de manière unilatérale, le plan d'action régional 2015-2020

¹¹ Voir à ce sujet Thiombiano 2020.

¹² Les autres pays prioritaires sont l'Éthiopie, le Mali, le Nigeria et le Sénégal. Abebe 2019, 6.

¹³ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/factsheet_ec_format_migration_partnership_framework_update_2.pdf



pour le Sahel ayant pour objectif principal : « le renforcement de la sécurité dans la région pour lutter contre le terrorisme, les trafics, la radicalisation et l'extrémisme violent ¹⁴,¹⁵.

Dans le fond, cet instrument politique privilégie deux options : d'une part, combattre la migration irrégulière y compris le mouvement des réfugiés et le trafic d'êtres humains, d'autre part, renforcer le contrôle des frontières, en invitant les missions de la Politique de Sécurité et de Défense Commune, comme l'EUCAP Sahel Niger, à soutenir les forces de l'ordre locales au niveau technique et au niveau internationale par une coordination assurant une gestion performante des frontières¹⁶. La mise en œuvre de ce plan d'action passe donc par la gestion des frontières, la gouvernance ainsi que les missions de la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)¹⁷. En résumé, ce document traduit une volonté implicite de la part de l'UE de protéger ses frontières contre les flux migratoires en contribuant à fortifier les frontières des pays sahéliens, dont le Niger, à travers la sécurisation de la migration et l'externalisation de ses frontières extérieures vers le Sahel.

Emergency Transit Mechanism (2017)

Le 20 décembre 2017, la République du Niger et la Représentation du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés au Niger ont signé le Mémoire d'accord (MoU) établissant un mécanisme d'évacuation d'urgence et de transit de la Libye vers le Niger. Il faut rappeler que l'idée d'une mise en place d'un mécanisme permettant de trier les personnes en quête de protection dans les flux migratoires a été officialisée lors du mini-sommet Afrique Europe d'août 2017 à Paris. Regroupant autour du Président Français, la

¹⁴ L'expression « extrémisme violent » couvre la promotion, l'encouragement ou la commission d'actes pouvant mener au terrorisme, visant à défendre une idéologie prônant une suprématie raciale, nationale, ethnique ou religieuse, ou s'opposant aux valeurs et principes fondamentaux de la démocratie. (*Lignes directrices à l'intention des services pénitentiaires et de probation concernant la radicalisation et l'extrémisme violent, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 2 mars 2016*) : <https://extremismes-violents.cfwb.be/a-propos/definitions/>.

¹⁵ Conseil de l'UE (2015) Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020. Disponible sur: <https://www.consilium.europa.eu/media/21522/st07823-en15.pdf>.

¹⁶ Conseil de l'UE (2015) le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020, Bruxelles. p.16

¹⁷ Conseil de l'UE (2015) le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020, Bruxelles. p.16



chancelière allemande, les chefs d'État tchadien, nigérien ainsi que le Premier ministre de la Libye en présence de hauts responsables de la Commission européenne. La France a sollicité à cette occasion le soutien du Niger et du Tchad pour mettre en place des centres de tri dans ces deux pays de transit afin d'identifier les personnes en quête de protection internationale se trouvant sur les routes migratoires¹⁸.

Ce document, a été révisé le 20 février 2020 entre l'Etat du Niger, le HCR et l'OIM. Communément appelé « *Emergency Transit Mechanism* » ou « ETM », cet instrument organise le transfert volontaire par le HCR, de personnes répondant à certains critères, par voie aérienne ou terrestre, depuis la Libye vers la République du Niger. L'instrument couvre également les mouvements ultérieurs vers un pays tiers. En effet, dans les centres de détention en Libye auxquels le HCR a accès, des réfugiés vulnérables ayant besoin d'une protection internationale sont identifiés. Ils sont examinés et leurs informations sont partagées avec le HCR au Niger. Les listes d'évacuation sont établies en fonction de la vulnérabilité.

Les personnes qui pourraient être évacuées vers la République du Niger incluent :

- des réfugiés reconnus par le HCR en Libye en vertu de son Mandat,
- des demandeurs d'asile enregistrés auprès du HCR en Libye,
- des apatrides ou des personnes présentant un risque d'apatridie et pour lesquelles la détermination de nationalité n'a pas pu être finalisée en Libye,
- des mineurs non-accompagnés conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁹.

Dans cette perspective, le Niger est considéré par le HCR comme un lieu sûr, stable et sécurisé, à la fois pour les réfugiés à qui ils fournissent des services et une assistance avec leurs partenaires de mise en œuvre, et aux pays de réinstallation²⁰ en vue du déroulement

¹⁸ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/08/28/declaration-d-emmanuel-macron-lors-du-mini-sommet-euro-africain-avec-les-chefs-d-etat-et-de-gouvernement>.

¹⁹ Art.1, MoU ETM.

²⁰ Selon le HCR, la réinstallation dans un pays tiers implique qu'un réfugié vivant dans un pays d'asile soit réinstallé légalement comme réfugié dans un autre pays : <https://help.unhcr.org/niger/solutions-durables/reinstallation/>. Au 11 février 2019, 12 Etats ont mis à disposition un total de 6.351 places de réinstallation. Il s'agit des pays suivants : Belgique, Canada, Finlande, France, Allemagne, Italie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse et Royaume-Uni. Voir en ce sens A.S.G.I. (2018).



« dans des conditions optimales » de la procédure d'examen pour une éventuelle réinstallation (entretiens, cours d'orientation culturelle et cours de langue).

Au terme de ce document, au caractère hautement politique, mais aux effets juridiques évidents, la République du Niger est tenue d'assumer certaines obligations. Ainsi, le Gouvernement du Niger s'est engagé à prendre les mesures nécessaires afin de permettre aux personnes évacuées de résider légalement sur son territoire pour une période qui n'excèdera pas six (6) mois. Le HCR pourra solliciter, à titre exceptionnel, la prorogation de cette autorisation de séjour une fois, sur une base individuelle. Aussi, il assurera la protection des lieux désignés pour accueillir les personnes évacuées et facilitera le départ légal des personnes évacuées vers des pays tiers. Enfin, le Gouvernement du Niger affirme ne pas s'opposer au principe d'accorder l'asile sur le territoire national à un nombre très réduit de bénéficiaires du mécanisme, si toutefois cette option reste exceptionnelle et mise en œuvre en dernier recours, après épuisement des autres solutions possibles.

En face, les obligations du HCR et ses partenaires, notamment l'UE, concernent la fourniture de l'hébergement, de la nourriture, des soins médicaux, de l'éducation, du soutien psychosocial, etc. Depuis le début du mois de mars 2019, les réfugiés ont été transférés de Niamey vers un centre de transit à Hamdallaye²¹, en attendant des solutions. En juin 2019, les réfugiés hébergés à Hamdallaye ont manifesté contre la lenteur de la réinstallation, les conditions de vie sur le site. Il s'agit spécifiquement du manque d'abri approprié pour les circonstances (température, vents) ; et le manque d'eau, nourriture et médicaments, et le risque de paludisme (Yaye 2019 ; Alarm Phone Sahara 2020).

Tous ces instruments politiques visent officiellement deux objectifs qui sont autant des intérêts pour les parties prenantes, notamment pour la partie européenne²². Il s'agit, pour l'essentiel, d'assurer la protection internationale des personnes qui en ont besoin, tout en empêchant leurs mouvements vers les frontières de l'UE. Le deuxième objectif, moins affirmé dans ces documents, est technique et financier et constitue le principal intérêt du

²¹ Hamdallaye est une commune rurale du Département de Kollo (Région de Tillabéri), située à une quarantaine de kilomètre de Niamey, la capitale.

²² Cette affirmation est partagée par Tardis 2018, 10, qui estime que les cadres de partenariats proposés aux pays africains demeurent définis par les européens, laissant aux premiers peu de marges de manœuvre quant aux objectifs.



côté nigérien,. En effet, en plus des financements découlant de la mise en œuvre des instruments à travers principalement le FFU, le pays a aussi intérêt à se doter d'instruments et de personnels mieux formés. C'est dans ce sens que la mission européenne EUCAP Sahel Niger, en plus du bureau de Niamey, a ouvert une antenne permanente à Agadez en 2016 dans le but d'«assister les autorités nigériennes locales et nationales, ainsi que les forces de sécurité, dans le développement de politiques, de techniques et de procédures permettant d'améliorer le contrôle et la lutte contre les migrations irrégulières ».

Stratégie intégrée au Sahel (2021)

Dans la stratégie intégrée de l'Union européenne au Sahel, les migrations ne prennent qu'une place modeste. Le mot migration n'est mentionné que trois fois. Dans le paragraphe 38 (de 46 paragraphes), la mention la plus concrète sur le sujet stipule seulement que « (l)'UE souhaite continuer à promouvoir une coopération fructueuse dans le domaine de la migration en s'appuyant sur les partenariats constructifs établis ces dernières années. »²³ Les réfugiés et déplacés forcés sont mentionnés une fois indirectement dans un passage concernant la fragilité du contrat social au Sahel.²⁴

c) Les instruments juridiques

Sur le plan juridique²⁵ et de manière générale, les relations de la République du Niger avec l'UE sont impactées par l'accord de Cotonou, un traité englobant la coopération de l'UE avec 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) jusqu'à la fin de l'année 2020²⁶. Signé le 23 juin 2000, après l'expiration de la convention de Lomé, l'accord de Cotonou devait initialement expirer en février 2020. Ses dispositions ont été provisoirement

²³ Conclusions du Conseil portant Stratégie intégrée de l'Union européenne au Sahel, Bruxelles, le 16 avril 2021, 7723/21.

²⁴ Ibid. para. 5.

²⁵ La base juridique du traité n'est pas encore déterminée. Mais compte tenu des nombreux domaines couverts, il s'agira très certainement d'un accord mixte engageant l'UE et chacun de ses Etats membres : Boidin (2021) 5.

²⁶ Accord de partenariat 2000/483/CE entre les membres du Groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, de l'autre, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 317, 15.12.2000, pp. 3-353).



prorogées jusqu'au 30 novembre 2021 dans l'attente de la ratification d'un nouveau texte adopté le 15 avril 2021 appelée « accord post-Cotonou »²⁷. On peut aussi évoquer, la loi n°2015-36 relative au trafic illicite des migrants, qui est une loi nationale, mais qui symbolise l'engagement du Niger à respecter les accords politiques qui le lient avec l'Union européenne.

L'accord de Cotonou (2000), l'Accord post-Cotonou (2020)

L'accord de Cotonou (2000) régit la coopération entre l'UE et les pays ACP. Il est né d'un long et progressif renforcement de la coopération entre l'UE et ces pays. Il a permis à l'UE d'approfondir un partenariat qui a pour but « d'éradiquer la pauvreté et contribuer à l'intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale ». L'accord UE-ACP couvre un contenu très large, qui inclut pratiquement tous les domaines et les thèmes qui se prêtent à une coopération internationale : le dialogue politique, la coopération commerciale, financière et technique, mais aussi tous les aspects du développement qui sont évoqués dans les Objectifs de Développement Durable.

Ce traité consacre une place importante aux questions d'asile et de migration. En effet, son article 13 réaffirme l'utilité de l'aide au développement dans l'éradication des causes profondes des migrations : « *Les parties considèrent que les stratégies visant à réduire la pauvreté, à améliorer les conditions de vie et de travail, à créer des emplois et à développer la formation contribuent à long terme à normaliser les flux migratoires* »²⁸. Il introduit également un instrument de lutte contre l'immigration clandestine avec les accords de réadmission : « – *chaque État membre de l'Union européenne accepte le retour et réadmet ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État ACP, à la demande de ce dernier et sans autres formalités ; – chacun des États ACP accepte le retour et réadmet*

²⁷ Seul un texte en anglais est disponible: Partnership agreement between the European Union/ European Union and its Member States, of the one part, and members of the Organisation of African, Caribbean and Pacific States, of the other part; Negotiated Agreement text initialled by the EU and OACPS chief negotiators on 15th April 2021, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/negotiated-agreement-text-initialled-by-eu-oacps-chief-negotiators-20210415_en.pdf.

²⁸ Union européenne, « 2000/483/CE: Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 – Protocoles – Acte final – Déclarations – OJ L 317, 15.12.2000, p. 3–353 », EUR-Lex, 2000



ses propres ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne, à la demande de ce dernier et sans autres formalités »²⁹.

Pour certains auteurs³⁰, cette disposition de l'accord de Cotonou, même s'elle n'est pas totalement appliquée dans la pratique, dénote une volonté politique d'utiliser la coopération au développement comme instrument de gestion des migrations et en précise les contours. Ce qui est certain c'est qu'elle traduit la volonté de l'UE d'endiguer les flux migratoire en créant les conditions d'une externalisation de la gestion des migrants, par le biais d'accords bilatéraux notamment.

La question migratoire prend une place encore plus importante dans l'accord post-Cotonou, car elle fait l'objet d'un titre entier dans le socle commun (articles 62-76 de l'accord même, articles 73-79 du protocole régionale Afrique ; et une annexe sur retour et réadmission), démontrant de la place de plus en plus importante que prend cet enjeu dans la coopération UE- pays du continent africain³¹. Une particularité de l'accord post-Cotonou est l'accent désormais mis sur la relation « migration- sécurité » contrairement à l'accord de 2000 qui privilégiait la relation « migration-développement- ». En effet, « l'accord se concentre surtout sur la gestion des flux migratoires et la lutte contre le trafic et les migrations irrégulières (ainsi que sur) des engagements fermes de la part des ACP sur le retour et la réadmission des illégaux » alors que « les pays ACP ont plutôt mis en avant les avantages et la facilitation de la migration légale »³².

La Loi n° 2015-36 (2015)

C'est en 2000 que les Nations unies adoptent la Convention sur la criminalité transfrontalière organisée plus connue sous le nom de protocole de Palerme en référence à la ville italienne où a eu lieu la signature. Entrée en vigueur le 29 septembre 2003, la convention de Palerme est complétée par deux protocoles additionnels sur la traite des

²⁹ Ibid

³⁰ Tabaud 2021.

³¹ Boidin 2021, 3-4.

³² Ibid.



personnes et le trafic illicite des migrants. Le Niger a ratifié le 30 septembre 2004 la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée ainsi que ces protocoles additionnels en 2009.

En septembre 2013, l'émoi suscité par la découverte de 92 morts, dont 52 enfants et 37 femmes, dans le Sahara à la frontière entre le Niger et l'Algérie suite à une panne mécanique, motive les autorités à encadrer cette migration (Boyer, Ayoub et Mounkaila, 2020, p 109). Le Niger va traduire dans son ordonnancement juridique, le protocole de Palerme sur le trafic illicite de migrants en terre, mer et air afin de doter le pays d'une base juridique pour prévenir et réprimer les migrations dite irrégulières comme le soulignent ces propos : « vu la gravité de la situation et pour que ces victimes ne soient pas oubliées, le Niger a ainsi, non seulement légiféré, en adoptant la loi 2015-036 du 26 mai 2015, pour qu'en pareille circonstance d'abandon par les trafiquants des femmes et des enfants, que ces trafiquants soient sévèrement punis, car en 2013, il n'y avait pas encore de loi appropriée pour leur poursuite, sur la base d'un délit, qui est la mise en danger de la vie d'autrui»³³.

C'est ainsi qu'avec le soutien de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et des états membres de l'UE, l'Agence Nationale de lutte contre la traite des personnes a élaboré une loi pour traduire dans l'ordonnancement juridique du Niger le protocole de Palerme. Cette loi rédigée par des acteurs nigériens et internationaux vise à « prévenir et combattre le trafic illicite de migrants, protéger les droits du migrant objet de trafic illicite, promouvoir et faciliter la coopération nationale et internationale en vue de prévenir et de combattre le trafic illicite des migrants sous toutes ses formes » (Loi, 2015-36). Au sens de cette loi, le trafic illicite de migrants est le « fait d'assurer, afin d'en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l'entrée illégale dans un État Partie d'une personne qui n'est ni un ressortissant, ni un résident permanent de cet État ».

Pour bien comprendre la loi n° 2015-36, il faudra la placer dans son contexte juridique et politique. En effet, il est fréquent de s'arrêter uniquement aux liens avec la Convention des Nations-Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies dans la Résolution n°55/25 du 15 novembre 2000. On omet alors

³³ <http://www.lesahel.org/index.php/2019/09/27/mme-goge-maimouna-gazibo-directrice-generale-de-lagence-nationale-de-lutte-contre-la-traite-des-personnes-e>



que sur le plan juridique, c'est l'accord de Cotonou de 2000 (2000-2020), qui crée les conditions du renouveau dans la coopération bilatérale entre le Niger et l'UE en matière d'asile et de migration.

Quand on observe bien l'Accord de Cotonou, on constate que l'article 13 y tient une place essentielle, puisque c'est en se référant à cette disposition que l'UE va développer, sur le plan politique, des programmes et cadres de coopération avec les pays de transit, parmi lesquels le Niger. Le développement de cette politique visant à influencer les stratégies locales de gestion des flux migratoires, va conduire l'UE à créer : d'une part le cadre d'un dialogue euro-africain sur les migrations et le développement dit « Processus de Rabat », lancé en 2006 au Maroc et réunissant une soixantaine de pays africains et européens et d'organisations internationales concernés par la « route migratoire » qui va de l'Afrique centrale et de l'Ouest vers l'Europe, en passant par le Maghreb³⁴ ; d'autre part, la tenue du Sommet de La Valette les 11 et 12 novembre 2015, qui a été l'occasion pour l'Europe de renforcer davantage sa coopération dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière avec des pays comme le Niger et le Mali (*supra* para. 4(b)).

Ainsi, c'est de l'accord de Cotonou qui est à l'origine de la stratégie globale (incluant à la fois les réformes économiques, l'aide au développement et le contrôle des flux migratoires aux frontières), des instruments politiques décrits plus haut et des instruments financiers³⁵, qui vont contribuer à la réforme du cadre législatif et réglementaire dans le sens de la politique migratoire et d'asile de l'UE. À ce titre, le Niger s'est doté d'un cadre juridique rigoureux, limitant les déplacements des migrants et des réfugiés à l'échelle du territoire national à travers la loi n° 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants.

Sur le plan procédural, la loi n°2015-36 a été élaborée avec l'aide technique et financière l'ONUDC dans le cadre d'un projet financé par le Danemark et l'Italie³⁶. Pour justifier son implication dans l'élaboration de cette loi, l'ONUDC précise que plus de 3.000 migrants

³⁴ Vire en général le site web du Processus sur <https://www.rabat-process.org/fr/>.

³⁵ Voir à ce sujet, l'Annexe IV à l'Accord Instituant le « Fonds Fiduciaire 'European Union Emergency Trust Fund for stability and addressing root causes of irregular migration and displaced persons in Africa », et ses règles internes, p.22.

³⁶ ONUDC: *Le Niger devient le premier pays du Sahel à légiférer contre le trafic de migrants*, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/niger-som-law.html>,



sont morts en Méditerranée, et souligne que « les groupes criminels profitent de ces activités illégales, affaiblissant la capacité des États du Sahel à exercer un contrôle sur leurs territoires et leurs citoyens »³⁷. Dans son approche juridique, la loi 2015-36 du 26 mai 2015 se veut à la fois répressive et protectrice, conformément à l'Annexe III de Convention des Nation-Unies du 15 novembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air. Cette loi incrimine et réprime en effet le trafic de migrants et protège le migrant considéré comme victime. Pour jouer ce double rôle, elle comporte sept (7) chapitres qui peuvent être classés en deux catégories. Les chapitres 1 à 2 traitent de la répression et les chapitre 4 à 6 de la protection, le septième chapitre étant dédié aux dispositions finales.

Sur le fond, la loi n° 2015-36 du Niger vise à prévenir et à combattre le trafic de migrants, à protéger les droits des personnes qui font l'objet d'un trafic de migrants et à promouvoir la coopération nationale et internationale pour prévenir et combattre le trafic de migrants (article 1). Le trafic de migrants est défini comme le fait de chercher l'entrée illégale dans un État, d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet État, en vue d'obtenir un avantage financier ou autre avantage matériel direct ou indirect (article 2). Les principales infractions sont donc le trafic de migrants, la fabrication, l'obtention, la fourniture ou la possession d'un faux document de voyage ou d'identité, ainsi que l'aide en cas de séjour irrégulier.

Plus spécifiquement, cette loi a contribué à durcir les conditions d'entrée et de séjour des migrants et des réfugiés. En termes de restrictions liées aux mouvements de migrants et réfugiés, il y a lieu de retenir l'obligation imposée aux compagnies de transport privé de vérifier que chaque passager est en possession d'un document d'identité et/ou de voyage pour l'entrée dans le pays de destination et dans tout pays de transit (article 20) ; le renforcement des contrôles aux frontières et aux points de contrôle à l'intérieur ; et le recours grandissant à la rétention, voire à la détention. Toutes ces mesures sont prévues pour empêcher les migrants et réfugiés de remonter vers le Nord, c'est-à-dire vers Agadez. Dans son application, et notamment dans le nord du pays, des véhicules ont été saisis et les chauffeurs déférés en justice sur base de suspicions quant à leur volonté de vouloir

³⁷ ONUDC: *Sahel Programme 2013-2017, Rapport d'étape janvier 2016*, ONUDC Dakar, p. 6. Cité par Spijkerboer 2019.



faciliter l'entrée irrégulière de personnes en Algérie ou en Libye. La loi a également visé les hébergeurs, les intermédiaires mais aussi les vendeurs de cartes de téléphone ou d'eau.

Le contenu de la loi ainsi votée criminalise le trafic illicite de migrants et prévoit de lourdes peines pour les auteurs d'infractions « Article 10: Est passible d'une peine d'emprisonnement de cinq (5) à moins de dix (10) ans et d'une amende de 1.000 000 de francs CFA à 5.000 000 de francs CFA, toute personne qui, intentionnellement et pour en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, assure l'entrée ou la sortie illégale au Niger d'une personne qui n'est ni un ressortissant ni un résident permanent au Niger. » (Loi 2015-36 P4).

La loi vise donc à poursuivre les transporteurs, les hébergeurs, coxeurs, passeurs qui assurent le support des migrations vers l'Afrique du Nord tout en soulignant le statut de victime des migrants. Il ne doit donc pas faire l'objet de poursuite.

L'analyse des articles de la loi indique un durcissement des conditions de mobilité à travers le Niger. Elle se traduit par une restriction des conditions de mobilité dans l'espace Sahel – Sahara puisqu'une bonne partie des dispositions visent la migration de transit. Cette loi a ainsi criminalisé une migration jadis acceptée par tous.

d) Les instruments financiers

Sur le plan financier, deux principaux instruments servent de leviers pour encourager globalement une meilleure coopération afin de juguler l'immigration irrégulière et financer des projets capables d'atténuer les causes profondes de la migration, et plus spécifiquement de contribuer à la protection des personnes en déplacement forcées se trouvant dans une situation vulnérables telles que les réfugiés. Il s'agit d'une part du Fonds Fiduciaire d'Urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière en Afrique (FFU ; *EU Emergency Trust Fund for Africa*) et d'autre part du Fonds Européen pour le Développement Durable (FEDD), qui fait partie du plan d'investissement extérieur³⁸. Les fonds du FEDD pour les politiques migratoires en Afrique

³⁸ Le FEDD inclut des garanties financières et des mécanismes de financement mixte (privé/public) pour soutenir les investissements privés favorisant la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD) et la résolution des causes socio-économiques des migrations. Organisé en deux plateformes régionales – l'une pour l'Afrique, l'autre pour les pays du voisinage, le fonds a contribué à hauteur de €1,3 milliards pendant la première année de son fonctionnement au financement mixte d'une



sont gérés par le FFU. Pour cette raison, notre présentation ne portera essentiellement que sur le FFU et son implémentation au Niger dans les domaines de la gestion de la migration et de l'asile.

i. Présentation du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique (2015)

Le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique, adopté à l'occasion du sommet de la Valette de 2015, a pour objectif global de promouvoir la stabilité et d'améliorer la gestion des migrations dans trois régions : Sahel et Lac Tchad (SLC) ; la Corne de l'Afrique et l'Afrique du Nord. La région SLC est la plus grande région d'intervention du FFU tant en termes de nombre de pays concernés (treize) que d'engagements financiers et de nombre d'actions (programmes et projets) financés (2.1 milliards d'euros)³⁹.

Plus spécifiquement, les objectifs du FFU tels qu'ils découlent du document d'action du fonds fiduciaire de l'UE⁴⁰, sont déclinés comme suit :

- amélioration de la gestion de la migration dans les pays d'origine, transit et destination ;
- amélioration de la gouvernance, de la prévention des conflits et la réduction du déplacement forcé et de la migration irrégulière.

Cet important instrument financier est considéré par certains comme « *l'outil le plus visible de la politique de partenariat en matière de migration* »⁴¹ et particulièrement de la lutte « *contre la migration irrégulière* »⁴². En tant que pays de transit de milliers de migrants et de

cinquantaine de projets, en Afrique sub-saharienne (€900 millions) et dans les pays de voisinage (€400 millions), ce qui devrait aboutir à plus de €10,6 milliards d'investissement privés et publics. Parmi 30 projets approuvés pour l'Afrique subsaharienne, 48 % des fonds sont allés aux infrastructures de transport et 36 % au secteur énergétique, les 15 % restant ayant été répartis entre l'agriculture et le développement du secteur privé sous forme des subsides (61 %), de prêts et de garanties (23 %) et d'assistance technique : [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640137/EPRS_BRI\(2019\)640137_FR.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640137/EPRS_BRI(2019)640137_FR.pdf)

³⁹ Altai Consulting 2021, 4

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-ne-06.pdf>, p.1.

⁴¹ Tardis 2018, 3.

⁴² Thiombiano 2020, 3.



réfugiés, le Niger est un véritable partenaire de ce fonds, dont l'objectif fondamental vise quasi exclusivement « à réduire l'immigration irrégulière vers l'Europe »⁴³.

ii. *L'implémentation du fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique*

L'implémentation du FFU au Niger a permis de financer 12 projets, dont la quasi-totalité concerne cette région de croisement des routes migratoires, surtout autour de la ville d'Agadez. Ils visent le développement d'activités économiques alternatives à celles qui se sont établies autour de la migration, le renforcement de la capacité des autorités à gérer ces flux et l'accueil de migrants en transit et l'organisation de leur retour vers leur pays d'origine⁴⁴.

Les projets financés dans le cadre du FFU sont repartis en quatre principaux domaines⁴⁵ à savoir : les opportunités économiques et emplois implémentées en 5 activités (ces projets ne seront pas traités dans cette étude par ce que leur lien avec l'asile est éloigné)⁴⁶ ; la

⁴³ Thiombiano 2020, 4.

⁴⁴ Latek 2019, 7.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Projet d'appui aux filières agricoles dans les régions de Tahoua et Agadez ; Appui à la formation et l'insertion professionnelle des jeunes filles et garçons des régions d'Agadez et Zinder ; Plan d'actions à impact économique rapide à Agadez ; Création d'emplois et d'opportunités économiques à travers une gestion durable de l'environnement ; Stabilisation et renforcement socioéconomique des populations affectées par la migration irrégulière dans les zones de transit au Niger.



gouvernance et la gestion des conflits couvertes dans 2 projets⁴⁷; la gestion des migrations dans 3 projets⁴⁸ et la résilience implémentée dans 2 projets⁴⁹.

Les projets implémentés (y compris *l'action fiche*) sont accessibles via le site web du Fonds Fiduciaire <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica>.

Pour la mise en œuvre de ces projets dont la priorité reste la migration, l'UE s'est appuyée sur des organismes des Nations Unies, des organismes Etatiques de coopération de certains pays membres de l'UE et des organismes gouvernementaux et non gouvernementaux du Niger. C'est ainsi que l'OIM a bénéficié du financement du FFU pour mettre en œuvre les activités suivantes : le Mécanisme de Réponse et de Ressources pour les Migrants (MRRM) ; le volet Niger de l'initiative conjointe UE-OIM (SURENI), visant à contribuer au renforcement de la gouvernance et de la gestion des migrations et faciliter la protection, le retour et la réintégration durable des migrants au Niger. Au titre des organismes Etatiques de coopération, la GIZ (l'agence allemande de coopération) a mis en œuvre le projet de renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires au Niger (ProGEM) ; l'AFD (l'agence française de coopération) s'est occupée d'un projet d'appui à la justice, la sécurité et la gestion des Frontières au Niger (AJUSEN) ; le FIIAPP (l'agence espagnol de coopération) a pris en charge le projet de création d'une Equipe conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants. Au titre des organismes de l'Etat nigérien, c'est la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix qui a été choisie pour gérer le plan d'action à impact économique rapide à Agadez (PAIERA, phases I et II). Enfin, des ONG opérant à l'échelle nationale ont également bénéficié du

⁴⁷ Création d'une équipe conjointe d'investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants ; Contrat relatif à la reconstruction de l'État au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la justice, la sécurité et la gestion des frontières au Niger.

⁴⁸ Mécanisme de réponse et de ressources pour les migrants ; Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires ; Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger

⁴⁹ Renforcement de la résilience institutionnelle et communautaire dans la région de Diffa, bassin du lac Tchad, Niger ; Projet intégré d'appui à la résilience des populations vulnérables réfugiées, déplacées, retournées et hôtes de la région de Diffa, Niger.



financement du FFU. C'est le cas du consortium Caritas/Croix Rouge qui a mis en œuvre le projet d'appui à la protection des migrants les plus vulnérables en Afrique de l'Ouest⁵⁰.

Protection et solutions durables pour les migrants et les réfugiés le long de la route de la Méditerranée centrale

Le projet *Protection and sustainable solutions for migrants and refugees along the Central Mediterranean route* (Protection et solutions durables pour les migrants et les réfugiés le long de la route de la Méditerranée centrale) est financé par le FFU a été adopté le 1 décembre 2017⁵¹. Le projet a un budget de EUR 139.3 million, ce qui représente le projet le plus large au Niger en termes financiers⁵². Ce projet a une dimension régionale, avec ses activités principales au Niger. Dans le cadre du *Emergency Transit Mechanism* (ETM), le HCR (avec un budget de 47.3 million) fournit une protection d'urgence et une aide vitale aux personnes qui relèvent de son mandat dans un centre de réception au Niger. En outre, le HCR fournit un soutien à la réinstallation et propose des voies complémentaires pour les personnes ayant besoin d'une protection internationale. L'OIM (avec un budget de 87 million) participe au projet au travers des activités suivantes : assistance aux migrants souhaitant retourner volontairement vers leurs pays d'origine ; amélioration de la réinsertion des migrants dans leurs pays d'origine, information et sensibilisation des migrants prospectifs, et renforcement des données et de la communication sur les flux migratoires (partie du *Data Tracking Matrix* DTM)⁵³.

⁵⁰ Altai Consulting 2021, 5.

⁵¹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/regional/protection-and-sustainable-solutions-migrants-and-refugees-along_en, consulté 30 novembre 2021.

⁵² Nous avons utilisé le budget amendé de décembre 2019, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-reg-16_av2.pdf consulté 30 novembre 2021.

⁵³ Action fiche T05-EUTF-SAH-REG-16, p. 11-15, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-reg-16_pdf.pdf, consulté 30 novembre 2021.



Contrat relatif à la reconstruction de l'État au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la justice, la sécurité et la gestion des frontières au Niger (AJUSEN)

Le projet *Contrat relatif à la reconstruction de l'État au Niger en complément du SBC II en préparation / Appui à la justice, la sécurité et la gestion des frontières au Niger (AJUSEN)* est financé par le FFU et a été adopté le 15 février 2017⁵⁴. Le projet disposait d'un budget de EUR 90 millions⁵⁵, dont EUR 80 millions d'appui budgétaire conditionnel à l'état du Niger. Les conditions concernaient notamment : la réservation dans le budget de 2016 d'un montant de EUR 9 millions ; en 2017, d'un montant de EUR 6 millions, « dédié aux équipements des Forces de Sécurité Intérieure » ; des « Progrès satisfaisants réalisés dans la mise en œuvre du "Programme de développement durable pour la prévention et la lutte contre la migration irrégulière" (en particulier son volet sécurité) ». ⁵⁶ Le reste de l'appui budgétaire concernait des capacités générales de l'état du Niger. L'appui complémentaire de EUR 10 million (pas spécifié pour des éléments concrets mentionnés ci-dessous) était implémenté par AFD et Civipol, et consistait en l'appui : au Ministère de la Justice (comprenant son « Accompagnement dans la déclinaison dans le domaine de la justice des orientations de la stratégie nationale de lutte contre les migrations irrégulières »⁵⁷) ; à l'Agence Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes (ANTLP) ; et au Bureau de Coopération et d'Entraide pénale internationale. Deux autres volets de l'appui complémentaire concernent le renforcement des capacités des Forces de Sécurité Intérieure (FSI) et l'amélioration de la gestion des frontières.

⁵⁴ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/contrat-relatif-la-reconstruction-de-letat-au-niger-en-complement-du_en, consulté le 30 novembre 2021.

⁵⁵ Nous avons utilisé le budget amendé (sans date), https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-ne-06_-_avenant_2_-_clean.pdf.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-ne-06_-_avenant_2_-_clean.pdf, p. 10.

⁵⁷ Ibid.



GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel)

Le projet GAR-SI SAHEL (Groupes d'Action Rapides – Surveillance et Intervention au Sahel) est financé par le FFU et a été adopté le 1 janvier 2016⁵⁸. Le projet a un budget de EUR 66.6 million⁵⁹, et concerne cinq pays Sahéliens (Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal), et est implémenté par FIAPP. Le projet vise à rendre plus efficace l'action préventive et réactive des forces de sécurité nationales afin de garantir un contrôle plus efficace du territoire et des frontières des pays ciblés, y compris dans les zones éloignées et transfrontalières, par l'amélioration entre autres, de la coopération transfrontalière et régionale. Les activités incluent la formation du personnel (pour un montant de EUR 8.1 millions) et l'acquisition des équipements (à hauteur de EUR 37.7 millions)⁶⁰. Le budget ne spécifie pas le montant qui a été dépensé au Niger.

Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires

Le projet « Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires » est financé par le FFU et a été adopté le 14 janvier 2016⁶¹. Le projet a un budget de EUR 25 millions et est mis en place par GIZ. Le projet contient trois volets : la mise en place des observatoires permettant d'identifier des « hot spots » de migration (définis comme des zones/communes « qui démontrent une forte nécessité d'action en faveur d'une meilleure gestion des conséquences de la migration au niveau local »⁶², i.e. des localités avec beaucoup de migrations irrégulières/refugiés); le renforcement des capacités des

⁵⁸ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/regional/gar-si-sahel-groupes-daction-rapides-surveillance-et_en, consulté 30 novembre 2021.

⁵⁹ Voir le budget amendé, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/fa_finale_-_t05-eutf-sah-reg-04_gar-si_avenant_no_1.pdf, consulté le 30 novembre 2021.

⁶⁰ Action fiche https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-reg-04_gar-si_sahel_fiche_daction.pdf p. 10-12, consulté le 30 novembre 2021. Les montants se réfèrent au budget amendé, p. 32, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/fa_finale_-_t05-eutf-sah-reg-04_gar-si_avenant_no_1.pdf, consulté le 30 novembre 2021.

⁶¹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-ne-02_-_af_-_giz_-_gestion_consequences_flux_migratoires.pdf, consulté le 30 novembre 2021.

⁶² Action fiche https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/t05-eutf-sah-ne-02_-_af_-_giz_-_gestion_consequences_flux_migratoires.pdf, p. 6, consulté le 30 novembre 2021.



autorités locales pour répondre aux besoins des populations autochtones, des migrants en transit ou de retour et des réfugiés ; et un éventail de mesures structurelles et conjoncturelles pour gérer la migration et ses conséquences au niveau local.

Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger – SURENI)

Le projet *Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour durable au Niger (Sustainable Return from Niger – SURENI)* est financé par le FFU et a été adopté le 15 mai 2017. Le projet est implémenté par OIM⁶³. Le projet a un budget de EUR 15 millions. Les activités consistent à l'enregistrement et la réception de 30.000 migrants dans cinq centres de transit (à Niamey, Arlit, Agadez, et Séguidine ; budget de EUR 3.3 millions) ; le retour volontaire de 12.000 migrants dans leurs communautés d'origine (budget de EUR 9.1 millions); et la sensibilisation de 40.000 migrants en route ou potentiels « sur les risques de la migration irrégulière » (budget de EUR 720.000)⁶⁴ ; et la collection et diffusion de données sur les retours volontaires et les réintégrations (budget de EUR 310.000).

Mécanisme de Réponse et de Ressources pour les Migrants (MRRM) Phase II

Ce projet est la continuation d'un projet en place depuis août 2015. Le projet Mécanisme de Réponse et de Ressources pour les Migrants (MRRM) Phase II est financé par le FFU et a été adopté le 14 janvier 2016. Le projet est implémenté par OIM⁶⁵. Le projet a un budget de EUR 7 millions. Le projet vise à soutenir la réponse du Niger aux flux migratoires complexes, à promouvoir des alternatives faisables et efficaces à la migration irrégulière depuis le Niger et à promouvoir le développement économique et social à travers les migrations circulaires dans la région. À cette fin, le projet propose la création d'un organe nationale pour la gouvernance migratoire ; l'adoption d'une stratégie nationale de

⁶³ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/renforcement-de-la-gestion-et-de-la-gouvernance-des-migrations-et-le_en, consulté le 30 novembre 2021.

⁶⁴ Action fiche https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/to5-eutf-sah-ne-07-_migration.pdf, consulté le 30 novembre 2021, p. 9.

⁶⁵ <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/to5-eutf-sah-ne-01.pdf>, consulté le 25 janvier 2022.



gouvernance migratoire comme le développement des politiques au niveau local ; l'assistance directe aux migrants, spécialement en forme de retour volontaire promu par des bureaux d'orientation à Arlit et Dirkou ; la collecte des données ; et le développement économique pour les migrants et les communautés locales présentes sur la route migratoire.

Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali

Le projet *Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés, des rapatriés et des personnes déplacées internes liés au conflit du Nord Mali* est financé par le FFU et a été adopté le 25 mai 2017. Le projet est implémenté par le HCR et¹³ couvre cinq pays (Niger, Mali, Burkina Faso, Mauritanie) , pour un budget total de EUR 20 millions dont EUR 5.2 millions réservé pour des activités au Niger⁶⁶. Celles-ci incluent un support alimentaire et non alimentaire, à la santé, l'éducation, et en terme d'abris (budget de EUR 1.9 millions); le renforcement de l'accès à l'énergie domestique, des infrastructures et des services de base (eau, santé, éducation) pour la population réfugiée et d'accueil (budget de EUR 2.1 millions); et le rapatriement volontaire des réfugié maliens (prévus sont pour le Niger 2.000 rapatriements en 2017, 2.500 en 2018 et 7.000 en 2019 ; budget de EUR 750.000).

Renforcement de la résilience institutionnelle et communautaire dans la région Diffa, Bassin du Lac Tchad, Niger

Le projet *Renforcement de la résilience institutionnelle et communautaire dans la région Diffa, Bassin du Lac Tchad, Niger* est financé par le FFU et a été adopté le 15 mai 2017. Le projet est implémenté par le HCR⁶⁷ et détient un budget de EUR 12 millions. Le projet vise à renforcer les capacités de logement des communes à forte concentration de population et à améliorer les capacités de gestion de crise des déplacés par les autorités dans la région de Diffa. Les activités concrètes sont la construction de 6.000 logements ; et l'accès de

⁶⁶ Action fiche https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/to5-eutf-sah-reg-06_-_resilience.pdf, consulté le 30 novembre 2021, p. 28.

⁶⁷ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/renforcement-de-la-resilience-institutionnelle-et-communautaire-dans-la_en, consulté le 30 novembre 2021.



4.000 ménages vulnérables aux sites de lotissement. L'implication de la population locale dans la construction de ces lotissements contribuera à la relance économique de la région.

Appui aux forces de sécurité des pays membres du G5 Sahel pour la lutte contre l'impunité et le renforcement de leurs liens avec les populations

Le projet *Appui aux forces de sécurité des pays membres du G5 Sahel pour la lutte contre l'impunité et le renforcement de leurs liens avec les populations* est financé par le FFU et a été adopté le 12 juillet 2019. Le projet est implémenté par le *Danish Institute of Human Rights* et le HCR⁶⁸. Le projet couvre les pays du G5 Sahel (Mali, Mauritanie, Niger, Burkina Faso, Chad) et a un budget de EUR 20 millions qui n'est pas spécifié par pays. Les activités sont : l'élaboration et la dissémination des manuels, modules et documents stratégiques, opérationnels et autres ayant trait aux droits de l'homme, et l'inclusion de ces matériaux dans l'entraînement et la pratique des Forces de Sécurité Intérieures (FSI); le renforcement des mécanismes internes de responsabilisation des FSI concernant les droits de l'homme ; le soutien des institutions nationales des droits de l'homme ; le renforcement des capacités de la société civile en matière de sécurité.

Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants

Le projet *Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les réseaux criminels liés à l'immigration irrégulière, la traite des êtres humains et le trafic des migrants* est financé par le FFU et a été adopté le 15 février 2017⁶⁹. Le projet est implémenté par FIAPP et a un budget de EUR 11.5 millions. Le projet vise à renforcer les capacités opérationnelles et judiciaires des services de la police nationale nigérienne, impliqués dans la lutte contre les réseaux criminels organisés (notamment en matière d'immigration irrégulière, traite d'êtres humains et de trafic de migrants), y compris l'amélioration de la gestion policière des frontières et l'amélioration du taux de résolution des enquêtes liées à la lutte contre les réseaux criminels d'immigration irrégulière, de trafic d'êtres humains

⁶⁸ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/regional/appui-aux-forces-de-securite-des-pays-membres-du-g5-sahel-pour-la-lutte_en, consulté le 30 novembre 2021.

⁶⁹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/creation-dune-equipe-conjointe-dinvestigation-eci-pour-la-lutte-contre_en



et de migrants. À cette fin, l'action fiche prévoit d'établir des nouveaux espaces de coordination générale de l'ECI, de sélectionner des nouveaux membres, l'établissement d'un antenne régionale à Tahoua, et le conditionnement de l'espace dédié au Division des Investigations Spéciale⁵ (DIS) ; la formation des services nigériens dans la récolte et l'analyse des renseignements criminels, y compris le rôle des droits de l'homme ; la formation des policiers nigériens dans l'utilisation de l'informatique ; la livraison de nouveau matériel technique au DIS ; l'accompagnement pour des enquêtes spécifiques ; la formation et l'établissement de procédures de coordination, comme la facilitation des réunions, entre la police et d'autres acteurs de la chaîne pénale ; et l'établissement d'un mécanisme permanent de coordination et d'échange d'informations⁷⁰.

Programme d'Appui au G5 pour la Sécurité au Sahel (PAGS) Phase II

Le projet Programme d'Appui au G5 pour la Sécurité au Sahel (PAGS) Phase II est financé par le FFU et a été adopté 4 avril 2019.⁷¹ Le projet est implémenté par Civipol et a un budget de EUR 10 millions. Il vise à renforcer les capacités des structures et organes du G5 SAHEL. Plus concrètement, le projet cherche à renforcer le Secrétariat Permanent du G5 SAHEL, entre autres en finalisant une cartographie évolutive (système d'information) permettant de visualiser, grâce à un outil interactif, la situation sécuritaire aux frontières intérieures et extérieures de l'espace G5 SAHEL ; en élaborant une stratégie du G5 SAHEL pour la gestion des flux migratoires conjuguant actions et facilitation de l'harmonisation des politiques publiques dans les domaines sécuritaire, économique, social ; et par l'appui aux projets de formation (le Collège sahélien de sécurité et l'Académie régionale de police).

Soutien à la création d'un escadron polyvalent de la Garde Nationale du Niger (EP-GNN)

Le projet Soutien à la création d'un escadron polyvalent de la Garde Nationale du Niger (EP-GNN) est financé par le FFU et a été adopté le 9 octobre 2020. Le projet est implémenté par COGINTA et a un budget de EUR 4.5 millions. Le projet souhaite contribuer à la sécurité

⁷⁰ Action fiche, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/default/files/final_t05-eutf-sah-ne-05_eci_avenant_1.pdf, consulté 1 décembre 2021, p. 13-15.

⁷¹ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/regional/programme-dappui-au-g5-pour-la-securite-au-sahel-pags-phase-ii_en, consulté 1 décembre 2021.



des populations et à la stabilisation du Niger, y compris des zones éloignées et transfrontalières, notamment dans la région de Tahoua. Pour ce faire, le projet prévoit la création et la familiarisation avec les règles d'éthique, de déontologie et de respect des droits humains, d'un nouvel escadron polyvalent de la Garde Nationale du Niger comprenant 200 personnes⁷².

Sommaire

Les divers projets sont repris au Tableau 1.

Tableau 1: Groupement des projets

	protection	retour	sécurité	capacités	gouvernance
Protection and sustainable solutions for migrants and refugees along the Central Sahel	€ 47.300.000	€ 87.000.000	€ 0	€ 0	€ 0
Contrat relatif à la reconstruction de l'État au Niger en complément du SBC II en GAR-SI SAHEL	€ 0	€ 0	€ 15.000.000	€ 75.000.000	€ 0
Renforcement de la gestion durable des conséquences des flux migratoires	€ 0	€ 0	€ 13.320.000	€ 0	€ 25.000.000
Renforcement de la résilience et de la capacité d'autonomisation des réfugiés, de	€ 5.200.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Appui aux forces de sécurité des pays membres du G5 Sahel pour la lutte contre	€ 0	€ 0	€ 4.000.000	€ 0	€ 0
Renforcement de la gestion et de la gouvernance des migrations et le retour dur	€ 3.300.000	€ 9.100.000	€ 0	€ 0	€ 0
Renforcement de la résilience institutionnelle et communautaire dans la région	€ 12.000.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Création d'une Equipe Conjointe d'Investigation (ECI) pour la lutte contre les rés	€ 0	€ 0	€ 11.500.000	€ 0	€ 0
Programme d'Appui au G5 pour la Sécurité au Sahel (PAGS) Phase II	€ 0	€ 0	€ 2.000.000	€ 0	€ 0
Mécanisme de réponse et de ressources pour les migrants (MRRM)	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 7.000.000
Soutien à la création d'un escadron polyvalent de la Garde Nationale du Niger (E	€ 0	€ 0	€ 4.500.000	€ 0	€ 0
Appui à la coopération régionale des pays du G5 Sahel et au Collège Sahélien de	€ 0	€ 0	€ 1.440.000	€ 0	€ 0
Support to the strengthening of police information systems in the broader West	€ 0	€ 0	€ 1.000.000	€ 0	€ 0
total	€ 67.800.000	€ 96.100.000	€ 52.760.000	€ 75.000.000	€ 32.000.000

Le tableau ci-dessus nous permet d'identifier les priorités de la politique de l'UE en termes budgétaires. Mesurée en termes financiers, la priorité est le retour des migrants et des réfugiés, suivi par le renforcement des capacités des autorités nigériennes. La troisième priorité est la protection des migrants et des réfugiés, suivi par la sécurité et l'accompagnement des autorités nigériennes dans la formation de ses politiques migratoires.

⁷² https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/sahel-lake-chad/niger/soutien-la-creation-dun-escadron-polyvalent-de-la-garde-nationale-du_en, consulté le 25 janvier 2022 ; un action fiche n'est pas disponible pour ce projet.



Autres projets

Il existe un certain nombre de projets (budget inconnu) dans le cadre du EUCAP Sahel-Niger concernant la mise en œuvre de la Loi 2015-36.⁷³ A ces projets directement financés par le FFU, nous avons jugé utile d'en analyser deux autres mis en œuvre par des partenaires du HCR à Niamey et Agadez, dans le cadre des actions en cours dans le domaine des migrations et de l'asile. Il s'agit des projets suivants présentés ci-dessous

L'identification des réfugiés et demandeurs d'asile dans les flux migratoires d'Agadez

Mis en œuvre depuis octobre 2017 par l'ONG nationale Action Pour le Bien Être (APBE) sous financement du HCR, ce projet traduit la réponse apportée par le HCR et l'Etat du Niger au besoin de protection internationale des demandeurs d'asile et réfugiés identifiés comme en transit dans la région d'Agadez. Il vise l'identification, le référencement et l'orientation des potentiels demandeurs d'asile vers la structure étatique en charge de l'asile afin d'y introduire une demande formelle d'asile, mais également la sensibilisation aux opportunités offertes par l'ouverture de l'espace d'asile au Niger.

Développer les voies complémentaires au Niger

Mis en œuvre entre 2017 et 2020 par l'association forum refuge Cosie (FrC) sous financement du HCR, le projet vise à élargir la recherche de solutions durables par un

⁷³ Pour une description plus détaillée de ces projets voir Spijkerboer 2019. Les projets sont : Gestion de la criminalité transfrontalière entre le Niger et le Mali, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/36878/niger-et-mali-les-missions-eucap-sahel-au-coeur-des-d%C3%A9fis-transfrontaliers_en; International meeting in Niger against smuggling of migrants and trafficking in persons, <https://www.unodc.org/westandcentralafrica/en/2018-06-18-atelier-niamey-tipsom.html>; Workshop fight against human trafficking and the smuggling of migrants, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/42296/eucap-sahel-niger-involves-women-agadez-region-fight-against-human-trafficking-and-smuggling_en; Renforcement des capacités de la police nationale du Niger dans les zones frontalières, 2014-2015, https://ec.europa.eu/europeaid/projects/renforcement-des-capacites-de-la-police-nationale-du-niger-dans-les-zones-frontalieres_; Des véhicules pour contenir les flux migratoires irréguliers, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/24058/des-v%C3%A9hicules-pour-contenir-les-flux-migratoires-irr%C3%A9guliers_en; Le Royaume des Pays-Bas et la Mission EUCAP Sahel Niger accompagnent le Niger dans le contrôle de ses frontières, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/53874/le-royaume-des-pays-bas-et-la-mission-eucap-sahel-niger-accompagnent-le-niger-dans-le-contr%C3%B4le_en; Compagnie mobile pour la gestion intégrée des frontières, 18 March 2019, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eucap-sahel-niger/60268/compagnie-mobile-pour-la-gestion-int%C3%A9gr%C3%A9e-de-fronti%C3%A8res_en



recours à des voies légales et sûres pour les réfugiés au Niger. Il s'agit donc de promouvoir des alternatives légales à la migration mixte par :

- L'identification des candidats éligibles et leurs accompagnements dans le processus des voies complémentaires légales (réunification familiale, admission humanitaire, corridor humanitaire, mobilité étudiante, évacuation médicale) grâce à un plaidoyer au Niger et en Europe auprès des autorités consulaires et à une mobilisation de différents partenaires et de la diaspora ;
- Accompagnement des cas individuels dans le processus des voies complémentaires comprenant l'évaluation des besoins des candidats sélectionnés, la préparation et le suivi des démarches administratives, l'obtention des documents de voyage et l'interviews aux consulats ;
- Préparation aux départs des personnes bénéficiaires de voies complémentaires incluant une orientation culturelle pour les cas en partance vers la France, l'organisation logistique en coordination avec l'OIM et les autorités pour l'obtention des documents de voyage ;
- Renforcement de la recherche de solutions pour des personnes présentes au Niger par le biais de la mobilité étudiante et la mobilisation d'un réseau pluri-acteurs en Europe.



5. Analyse

a) Transparence

Notre analyse sera limitée aux instruments les plus importants pour la protection des réfugiés au Niger. Le ETM est basé sur un instrument politique (*supra* para. 4(a)) et supporté par un instrument financier (le projet Protection et solutions durables pour les migrants et les réfugiés le long de la route de la Méditerranée centrale, *supra* para. 4(d)(ii)). La transparence concernant l'adoption, le texte et l'implémentation de l'ETM est analysée au paragraphe i) ci-dessous. Le projet *Offre d'asile à Agadez* est ensuite revu au paragraphe ii). La Loi 2015-36 correspond à la mise en œuvre du Protocole de Palerme concernant le trafic des migrants. Cette loi est perçue au Niger comme une intervention européenne dans le droit interne du Niger. Son développement et implémentation a été financé par divers projets européens (ci-dessus, para. 4(c), Hamadou 2018 et Spijkerboer 2019). Elle sera analysée au paragraphe iii). Finalement, le projet *Développer les voies complémentaires à la réinstallation au Niger* est adressé dans le paragraphe iv).

i. Emergency Transit Mechanism

Mise en place du mécanisme ETM : un processus peu transparent

Soutenu par l'UE comme potentiels bailleurs de fonds, le HCR adresse une correspondance au Gouvernement du Niger sur son souhait de mettre en place un mécanisme permettant d'évacuer les personnes en quête de protection de la Libye vers le Niger. La requête est analysée par un comité interministériel puis traitée plus tard exclusivement par les services du ministère de l'Intérieur. Donnant suite à cette requête, le ministère de l'intérieur a mis en place en novembre 2017, un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de mémorandum instaurant le mécanisme ETM. Des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur ont exclusivement pris part aux activités de cette task force, à savoir deux représentants de la Direction générale de l'état civil, des migrations et des réfugiés. Il s'agit du Directeur général et du Directeur des réfugiés. Le directeur adjoint de la surveillance du territoire et un fonctionnaire de la direction de la sécurité publique ont également participé à cette task force. Ces deux personnes relèvent de la police nationale. La liste des participants se conclue avec deux à trois participants relevant du HCR. C'est donc un groupe restreint de 6 à 7 membres qui est chargé de définir le cadre légal de la mise en place du processus ETM.



Pourquoi une telle démarche pour un instrument aussi important ?

Selon un répondant, l'analyse du cadre juridique national a été faite pour trouver un cadre légal à l'ETM. Il ressort les constats suivants :

- la loi 97-du 20 juin 1997 sur le statut des réfugiés au Niger (en annexe) et son décret d'application n'ont pas prévu de dispositions pour mettre en place un mécanisme comme l'ETM ;
- la Commission nationale d'Éligibilité (CNE) n'a pas de légitimité au regard du décret 98 et de son règlement intérieur, pour mettre en place un mécanisme d'évacuation d'urgence ;
- la révision de la loi 97-du 20 juin 1997 sur l'asile pourrait être un processus long qui ne sied pas à l'urgence de la situation en Libye ;
- la proposition d'une loi en ce sens peut faire face une contrainte de temps compte tenu de la lourdeur du processus ;

Dans ce contexte, les acteurs ont jugé nécessaire de passer par un mémorandum d'entente entre le HCR et le ministère de l'Intérieur pour plusieurs raisons :

- répondre immédiatement à l'urgence libyenne ;
- circonscrire le dossier au ministère de l'Intérieur ;
- éviter le parlement ou les contours du dossier seraient débattus ;

Le groupe de travail ainsi mis en place a produit un projet de mémorandum enrichi par le conseiller juridique du ministère de l'Intérieur.

Le mémorandum a été signé le 26 décembre 2017 pour une durée de 2 ans renouvelable. Le texte clarifie le rôle et missions de chaque acteur intervenant dans le processus. Il définit également les bénéficiaires du mécanisme ETM. Il sied de noter que durant tout le processus, les acteurs pertinents sur l'asile au Niger tels que définis par la loi 97 et son décret d'application qui met en place la CNE, ont été exclus du processus. Sanctuarisant ainsi le dossier auprès de deux directions générales du ministère de l'Intérieur et de son partenaire du HCR, comme le souligne un acteur (RN9) « Nous n'avons pas été associés, souvent ils oublient la Société civile. Ils donnent beaucoup d'importance à la police alors que son apport n'est pas toujours efficace. Ils ne nous ont pas associé ».

Même le ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération n'a pas été convié alors que le mécanisme implique le transfert de personnes entre deux pays et même potentiellement un troisième, puisque la réinstallation est envisagée dans la démarche. La



ville de Niamey devant accueillir cette population est également ignorée, y compris le gouvernorat de la région. Ceci souligne donc manque de transparence dans ce processus puisque des acteurs pertinents n'ont pas pris part à l'initiative. Ce document, au regard de la législation nigérienne, n'a pas transité par le parlement, même à titre informatif (RN2), et aucune diffusion du document n'a été faite..

Un mémorandum d'entente faiblement diffus

Après la signature du mémorandum d'entente entre le Gouvernement du Niger et le HCR, sous l'égide du ministère de l'Intérieur, une réunion de partage a eu lieu fin décembre 2017. C'est à cette occasion que le contenu de mémorandum a été partagé avec les membres de la CNE (RN9) « C'est après l'accord qu'ils ont présenté le document lors d'un atelier d'information sur le document signé et comment le processus sera mis en œuvre. Il y avait à cette rencontre, des membres de la CNE et les agents de la CNE. C'est un truc de 2 à 3 h de temps. Les gens ne pouvaient même pas échanger ». Se voyant mis devant le fait accompli, les membres de la CNE ont sévèrement critiqué le processus d'élaboration du cadre légal instaurant l'ETM (RN4) qui n'a offert aucune possibilité de recours face à un document déjà signé par les autorités et dont l'unique objet était informatif. Néanmoins, étant membres de la CNE, ils auront à se prononcer sur les dossiers des profils ETM relevant du cadre de la procédure individuelle de détermination du statut des réfugiés. A priori, il est permis de croire que ces membres, s'ils n'étaient pas associés à la CNE, n'auraient pas eu accès à cette réunion d'information. Il y a donc une volonté manifeste de contenir l'information. Il semble d'ailleurs que c'est cette volonté qui a guidé le choix de faire adopter l'ETM via un mémorandum d'entente. Or, dans le contexte de l'administration nigérienne de tels documents sont quoiqu'il arrive, faiblement diffusés.

ii. L'offre d'asile à Agadez

Installé à Agadez depuis mai 2017 à travers une sous-délégation, le HCR, de concert avec les autorités et l'OIM, identifie au sein des flux migratoires mixtes, les personnes ayant besoin de protection internationale. L'initiative se fonde sur le fait que 20 à 30 % des migrants qui arrivent en Europe en transitant par le Niger se voient accorder l'asile en Europe. L'approche consiste donc dans l'installation d'un dispositif à Agadez, ville de transit, pour permettre de les identifier et leur offrir la protection sur place, leur évitant ainsi le périlleux voyage à travers la Méditerranée.



Cette démarche est pilotée par la Direction régionale de l'état civil, des Migrations et des Réfugiés avec l'appui de la sous délégation régionale du HCR et d'autres partenaires. Elle vise à participer à la protection internationale des personnes dans le besoin. Elle est le cadre de réception et d'enregistrement des demandes d'asile, d'écoute initiale et de détermination du statut de réfugié, mais aussi le pont entre d'une part les autorités (représentant de l'État) et autres services étatiques et les partenaires. C'est cette structure étatique qui est habilitée à gérer les questions relatives à l'asile et à la migration.

A Agadez, le boom des arrivées en fin d'année 2017 et au début de l'année 2018, des demandeurs d'asile soudanais du Darfour, s'est effectué de façon brusque et instantanée de sorte que la phase préparatoire a été brusquée et prise de court, causant de multiples problèmes d'acceptation par les populations hôtes d'une part, mais aussi et surtout, de cohabitation et coexistence pacifique d'autre part.

En effet, de mai 2017 à juillet 2018, le HCR a identifié à Agadez plus de 2000 demandeurs d'asile. Cette population était composée majoritairement de Soudanais (88 %). En attendant la tenue des sessions de la Commission Nationale d'Éligibilité au statut de réfugiés, les demandeurs d'asile étaient hébergés dans 6 villas et un centre régional d'accueil composé de 4 parcelles clôturées. Ce sont essentiellement des Soudanais qui sont logés sur ce dernier site. Cet espace d'attente dont Agadez est le réceptacle, est le prolongement des hotspots proposé un temps par le président français Macron et plus largement par les politiques européennes visant à éloigner les migrants des frontières sud de l'Europe. « En soutenant l'accès à la protection et à l'intégration des réfugiés au Niger, le HCR organise un système de filtrage qui contribue *in fine* à l'objectif européen de réduire les arrivées à ses frontières ; sinon, il se fait le relais en amont d'une politique de tri des demandeurs d'asile susceptibles d'être réinstallés » (Boyer et Chappart, 2018).

La présence prolongée des demandeurs d'asile en plein cœur de la ville d'Agadez constitue une source de tension et de conflit aux enjeux sécuritaires et sociaux. Sur le plan sécuritaire, une partie des Soudanais provenant de Libye sont perçus comme des combattants et par conséquent, comme source d'insécurité pour la région d'Agadez, dans un contexte déjà précaire. Cette position est partagée par la société civile et les autorités locales Ces derniers considèrent qu'Agadez ne saurait constituer un espace d'asile pour des combattants(RN18), « *s'il y'a bien des gens qui doivent demander l'asile ce sont bien les Libyens mais ils ne l'ont pas fait. Pourquoi devons-nous accorder l'asile à des Soudanais ?* ». (Agadez, le 4 juillet 2018, Forum sur la migration mixte). La solution pour eux est de



renvoyer les Soudanais dans leur pays d'origine ou au Tchad, où certains ont été déjà reconnus comme réfugiés.

Sur le plan social, la tension est également entretenue par la présence prolongée des requérants de l'asile à Agadez. 8 mois après l'arrivée de cette population, aucune session de la CNE n'a été tenue, ce qui tend à prolonger davantage les séjours à Agadez, « nous nous sommes préparés à tenir la session de la CNE au moment où nous avons autour de 300 demandes mais l'évolution fulgurante du nombre des DA soudanais, on s'était dit qu'il fallait être prudent et voir clair dans cette affaire des Soudanais » (RN5).

La tension est accentuée par le comportement des demandeurs d'asile et migrants dans une ville conservatrice comme Agadez. En effet, ils passent la nuit à circuler dans les rues en groupe, ce qui amène les populations à douter des vrais motifs de leur présence dans cette région qui a déjà connu des tensions sécuritaires par le passé. Le comportement des demandeurs d'asile et leurs tenues vestimentaires ne favorisent pas un climat de confiance avec la population locale et motivent leur rejet par la population. Le voisinage des lieux d'hébergement se plaint régulièrement du tapage nocturne et de violences verbales à l'égard de leurs femmes et enfants. Cette situation a été médiatisée via les radios où les chefs de quartiers se sont plaints. Pour régler cette question de coexistence pacifique, les autorités ont mis à la disposition du HCR, un terrain de 4 ha pour loger ces pensionnaires. L'espace est aménagé à partir de septembre 2018 pour les accueillir.

Selon (RN11), volontairement ou involontairement, le grand public n'a pas été suffisamment impliqué dans le processus d'ouverture de l'espace d'asile à Agadez. De plus, les structures spécialisées (police, parquet, autorités administratives et locales) n'ont pas toujours une même vision s'agissant de la protection internationale au niveau d'Agadez.

Toutefois, (RN10) estime que les règles sont effectivement mises en œuvre de façon transparente et publique. Toute personne (physique ou morale) a un droit de demande et d'accès à l'information. À ce titre, les services publiques, en collaboration avec le HCR, organisent une journée porte ouverte chaque année en marge de la célébration de la journée mondiale des réfugiés le 20 juin. « Je ne pense pas qu'il y'aura une évaluation de transparence à faire, de la préparation de ces instruments du côté de l'État, mais les organisations internationales et les ONG partagent l'information de ces instruments au public à partir des documents officiels (Conseil européen, Commission), de rapports (HCR) et de communiqués de presse (Commission européenne, HCR) issus de leurs sites officiels



et des réseaux sociaux» (RN10). Pour cet acteur la transparence intervient à la fin du processus, pendant l'élaboration ou après l'adoption des instruments.

Il est donc permis de conclure que l'information du public, même à titre consultatif, ou la sensibilisation sur l'existence d'un instrument de lois et de règlements revêtent d'une importance relative pour les responsables gouvernementaux en charge de cette diffusion. Les difficultés liées à la mise en application des instruments sont liée au fait que le public n'était ni informé ni associé au processus d'élaboration. En outre, les parlementaires parfois informés, n'ont pas l'habitude de restitution de leurs travaux au peuple. Les instruments sont adoptés sous la forme d'habilitation ou réglementaires. Ils ne passent pas donc pas par le parlement.

iii. Loi 2015-36

En amont de la soumission de cette loi, l'ANTLP a organisé deux séances parlementaires d'information à l'endroit des députés nationaux pour les rallier à sa cause, comme le soulignent les propos de sa directrice générale au moment des faits : « En 2015, nous avons fait le lobbying à travers deux (2) séances d'information parlementaire qui ont abouti à l'adoption par l'Assemblée nationale de la loi n°2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illícite de migrants, permettant ainsi à notre pays d'être le premier de la sous-région à disposer d'une loi réprimant le trafic illícite de migrants »⁷⁴.

Soumis à l'Assemblée nationale pour adoption, la commission des affaires sociales a été saisie sur le fond pour examen du projet de loi sur le trafic illícite de migrants. Après analyse, celle-ci a saisi les acteurs de la société civile, notamment Alternative Espace citoyen. Selon l'un de ses membres, l'organisation a attiré l'attention des députés sur l'impact de cette loi sur la libre circulation des personnes et des biens et la migration circulaire. Il en est de même de la sortie illégale c'est-à-dire la considération d'une migration vers un pays de destination sans documents de voyages appropriés. Sortir du Niger dans de telles circonstances, est ainsi criminalisée dans le projet de loi présenté. A la suite des échanges, les députés en commission ont accepté de n'est pas inclure la sortie illégale dans texte. C'est donc un projet de loi sans un point spécifique à la sortie illégale que les députés

⁷⁴ <https://www.nigerdiaspora.net/index.php/interviews/1382-entretien-avec-mme-goze-maimouna-gazibo-directrice-generale-de-l-agence-nationale-de-lutte-contre-la-traite-des-p>



membres de la commission sociale ont transmis au bureau de l'assemblée avec avis favorable pour son adoption. Ainsi, après les débats qui ont porté principalement sur l'impact de ladite loi sur la migration nigérienne et la libre circulation, les différents groupes parlementaires ont invité leurs collègues à voter en faveur de son adoption.

Pour soutenir l'application de cette loi, l'ANLTP avec le soutien financier de l'ONUDC et d'Eucap Sahel, a organisé plusieurs sessions de formation à l'endroit des acteurs de la chaîne pénale afin qu'ils puissent avoir la même lecture du texte. Au-delà, du renforcement des capacités, le texte vise à développer des compétences locales capables de gérer les migrations selon les normes et les standards internationaux qui régissent cette problématique (Spijkerboer 2019). Cette démarche rappelle la notion d'approche gestionnaire des migrations qui indique que les ateliers et sessions de formation sont des espaces privilégiés pour les experts afin de transférer des pratiques et des normes de gestion d'un pays à un autre (Beaujeu 2009 ; Aguillon, 2016). Dans les faits, « *le renforcement des capacités forme la gouvernance, non pas comme imposition externe mais comme une relation dans laquelle on aide les États-cibles à améliorer leur situation.* ». (Andrijasevic, et Walters, 2010).

iv. Développer les voies complémentaires à la réinstallation au Niger

Cette action est complémentaire aux instruments du para. 4(d)(ii)) avec un accent particulier sur la recherche de solutions mais ne relève pas de manière spécifique du financement du fonds fiduciaires. Elle s'inscrit dans la continuité du Pacte mondial sur les réfugiés qui vise à accroître les solutions impliquant des pays tiers, le HCR Niger a signé en janvier 2018 un contrat de partenariat avec l'association Forum Réfugiés Cosie (FR-C) pour faciliter un accès légal et sécurisé aux voies complémentaires en France et en Europe avec un accent sur le regroupement familial et les visas d'études. Les voies complémentaires légales et sécurisées (admission, visa humanitaire, réunification familiale), la réadmission dans le premier pays d'asile s'ajoute aux solutions durables classiques prônées par le HCR.

Dans son volet opérationnel, le projet se focalise sur deux piliers :

- ✓ La mise en place à Niamey d'un bureau d'information, de conseil et d'accompagnement des personnes en besoin de protection internationale ;
- ✓ Développement en France et en Europe d'un programme de plaidoyer pluri-acteurs ;



La mise en place de ce projet a nécessité la publication d'un appel à manifestation d'intérêt auquel les organisations nationales et internationales désireuses d'y travailler, ont dû répondre. Après sélection, les activités et le budget ont été négociés entre l'organisation et le HCR. Il s'agit selon nos sources d'une procédure classique applicable à tous les projets encouragée et proposée par l'agence onusienne. Il y'a donc lieu de conclure dans ce cas à la transparence du processus sachant qu'il existe un processus d'accès à la documentation du projet, même si elle n'est pas connue du grand public. Aussi, la mise en œuvre des projets ne nécessite pas une implication du parlement.

Le projet vise à offrir la protection internationale et la recherche de solutions durables aux cas identifiés dans les mouvements mixtes. Au-delà, de la recherche de solutions aux problèmes des refugies via les voies complémentaires, un accord a été signé entre le gouvernement italien, au travers de son Ministère de l'Intérieur, et un consortium d'organisations religieuses — la Communauté Sant'Egidio, Caritas Italie, la Fédération des églises évangéliques d'Italie (FCEI) et la Table vaudoise, afin d'organiser les évacuations de réfugiés hautement vulnérables et à risques via les Programmes de vol/couloir humanitaires. Un tel dispositif a permis d'évacuer plusieurs refugies vers l'Italie à partir du Niger. Les clauses de l'accord ne sont pas publiées et il n'existe pas de canal officiel pour y accéder.

b) Responsabilisation

Dans le cadre de la mise en œuvre des activités relatives à l'asile, le HCR et ses partenaires disposent à Niamey d'un guichet unique de services aux refugies. L'approche vise à réunir les acteurs centraux sur un même site afin de faciliter la délivrance de la protection internationale et la recherche de solutions durables aux refugies et demandeurs d'asile. Le local abrite à la fois le HCR, la direction régionale de l'état civil, des migrations et des réfugiés et d'autres ONG nationales (APBE) et internationales (CIAUD-CANADA, humanité et Inclusion). Le Guichet Unique dispose d'une ligne verte qui permet aux usagers de suivre leurs dossiers, de formuler des plaintes et de se renseigner sur le mécanisme de l'asile au Niger. Une boîte recueillant les plaintes est également visible dans les locaux pour permettre aux usagers de faire remonter les dysfonctionnements constatés.



i. Recours en cas de rejet d'une demande d'asile

En termes de garanties procédurales et d'un point de vue administratif, le système nigérien de gestion des réfugiés prévoit une procédure contentieuse, permettant de contester les décisions défavorables de la CNE. En effet, en cas de rejet d'une demande, le demandeur d'asile peut, s'il le souhaite, saisir le Comité de Recours Gracieux (CRG). Ce comité est créé par l'arrêté n°127 MI/D/DECR du 28 mars 2006, qui régit ses attributions, sa composition et son fonctionnement. Selon les termes de cet arrêté (Article 2), le Comité est chargé d'examiner les recours intentés contre les décisions de la CNE.

Dans l'exercice de ses attributions, le Comité examine les demandes qui lui sont adressées. Il formule son avis par consensus, et à défaut de consensus, à la majorité des 2/3 des membres présents (art. 6). Les avis du Comité sont rendus conformément à la législation en vigueur en la matière et aux conventions internationales relatives.

D'un point de vue procédural, le recours est exercé devant le Ministre de l'Intérieur (art.9). Cependant, l'introduction du recours gracieux ne fait pas obstacle à la saisine ultérieure par les parties d'une juridiction nationale compétente. Relativement aux conditions de délai, le Ministre de l'Intérieur reçoit les demandes dans un délai de soixante (60) jours suivant la notification contestée de la décision prise par la Commission Nationale d'Eligibilité au Statut des Réfugiés.

Sur la forme, toute demande de recours gracieux doit comporter les noms, prénoms, l'état civil complet du requérant, ainsi que la profession et le domicile de celui-ci. Elle doit en outre, contenir l'exposé des moyens nouveaux invoqués à l'appui de la demande et être accompagnée de la décision attaquée de la Commission Nationale d'Eligibilité au statut des réfugiés.

Le Comité de Recours Gracieux examine les demandes en tant que de besoin. Toutefois, en cas d'urgence, il doit le faire dans un délai maximum de trente (30) jours à compter de sa saisine. Son avis doit être dûment motivé.

Enfin, il convient de préciser que la procédure devant le Comité de Recours Gracieux est gratuite et sans frais (article 13).



ii. Recours en cas de rétention/détention des migrants

Au regard du droit international, la perception au Niger est qu'il n'y a aucune raison de retenir un migrant et ce en vertu du Protocole additionnel à la Convention des nations unies contre la criminalité transnationale organisée (visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants) relatif au trafic illicite de migrants par terre, air et mer, notamment en son article 6.

Au Niger, il convient de distinguer deux hypothèses de détentions possibles. La première est celle où les migrants sont retenus avec leur libre accord lorsqu'ils décident en connaissance de cause et toute liberté, de retourner dans leur pays d'origine. C'est le cas des migrants qu'on retrouve dans des camps gérés par l'OIM et ses partenaires locaux où les migrants attendent un retour volontaire. Dans ce cas aucune procédure de plainte n'est admise.

La deuxième hypothèse est celle qui est prohibée par le droit international (art.6, Protocole additionnel la CTO), c'est-à-dire celle de la détention illégale. Si cette hypothèse se produit, le migrant étant une victime, il appartient au procureur de poursuivre les agents impliqués dans cette détention, sur dénonciation ou pas des intéressés.

Ces hypothèses doivent être distinguées du cas où l'étranger migrant ne respecterait pas les dispositions 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, notamment son article 27 qui prévoit ceci : « L'étranger qui, sans motif valable, aura omis de solliciter dans les délais prescrits, la délivrance ou le renouvellement du permis de séjour, sera puni d'une amende de quatre mille (4 000) francs à cinquante mille (50 000) francs (CFA ?) ; il pourra l'être en outre, d'un emprisonnement de 15 jours au plus, sans préjudice des sanctions administratives qui peuvent être prises à son égard... ».

iii. Recours en cas de traite ou de torture

Les plaintes en matière de traite et de torture sont régies par les règles de droit commun, c'est-à-dire les dispositions du Code pénal (loi n°2020-05 du 11 mai 2020 modifiant et complétant la loi n°61-27 du 15 juillet 1961, portant institution du Code pénal). Les plaintes sont reçues par le procureur de la République qui fait diligenter une enquête. Les actes de torture sont définis à l'article 232.4 de la Section III (ter) comme suit : tout fonctionnaire public, tout membre des forces de défense et de sécurité, toute autre personne chargée



d'une mission de service public ou investit d'un mandat public ou électif qui aura consenti tacitement ou expressément, ordonné ou commis tout acte ou omission par lesquels une douleur ou des souffrances aiguës, physiques ou mentales sont intentionnellement infligées à une personne aux fins notamment d'obtenir d'elle ou d'une tierce personne des renseignements ou des aveux (...), est coupable d'acte de torture et est puni d'un emprisonnement d'un (1) à cinq (5) ans et d'une amende de cent mille à cinq cents mille francs CFA.

c) Compatibilité avec le droit international

L'UE ou certains de ses Etats considèrent le Niger comme un territoire de passage important des migrants ou réfugiés dans leurs quêtes vers les frontières européennes via la méditerranée centrale. C'est dans cette perspective qu'une étroite coopération entre les deux parties s'est progressivement construite et consolidée. Les bases de ce partenariat se sont concrétisées dans un certain nombre d'instruments politiques, juridiques et financiers. Le contenu de ces instruments notamment pour les deux premiers, prête à discussion au regard des obligations internationales du Niger en matière des droits de l'homme en général et des droits des réfugiés en particulier. En effet, les dispositions contenues dans ces instruments et leurs applications en droit interne se heurtent, à bien des égards, aux obligations et engagements auxquels le Niger a souscrit. De ce fait, la question de leur compatibilité avec le droit international et communautaire (étant de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, ou CEDEAO) se pose.

La présente analyse consistera dans un premier temps, à apprécier la compatibilité des instruments politiques au regard du droit international et régional (i), puis dans un second temps, celle des instruments juridiques (ii).

i. Instruments politiques

Les instruments politiques qui fondent la politique extérieure de l'UE en matière d'asile et de migration sont constitués de la Déclaration et du Plan d'action Commun de la Valette, du Cadre de partenariat pour les migrations de 2017, du Plan d'action régional pour le Sahel 2015-2020 et du Mémoire d'Accord entre le Niger, le HCR et l'OIM concernant l'ETM.

En général, les politiques consacrées dans ces instruments témoignent de la volonté des autorités européennes de coopérer avec certains Etats africains et notamment le Niger, afin de trouver un cadre plus efficace pour gérer les flux des migrants et réfugiés et la



protection de leurs droits. Dans cette perspective, il est possible de soutenir que certaines dispositions de ces instruments s'accordent avec les objectifs énoncés dans le droit régional africain pertinent. C'est le cas notamment de la Convention de l'OUA régissant certains aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique et la Convention de l'UA sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique dite « Convention de Kampala ». Au nombre de ces objectifs figurent : la coopération entre Etats en vue d'alléger la misère, la souffrance et assurer une vie et un avenir meilleur aux réfugiés en s'attaquant aux causes profondes des migrations; le renforcement de la protection des migrants et des demandeurs d'asile par les Etats en « *s'engageant à faire tout ce qui est en leur pouvoir, dans le cadre de leurs législations respectives, pour accueillir les réfugiés, et assurer l'établissement de ceux d'entre eux qui, pour des raisons sérieuses, ne peuvent ou ne veulent pas retourner dans leurs pays d'origine ou dans celui dont ils ont la nationalité*⁷⁵ » et la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration, conformément aux articles 11 de la Convention de Kampala⁷⁶ et 5 de la Convention de l'OUA⁷⁷ en ses paragraphes 1, 2 et 3. Il en découle que la coopération entre les Etats d'une part, et entre les Etats et les organisations internationales d'autre part, a une dimension centrale dans la protection internationale des personnes migrantes et réfugiées.

Cependant, la coopération telle qu'elle est annoncée dans ces différentes conventions doit être équilibrée, dans l'intérêt d'abord des personnes en quête de protection, et ensuite dans l'intérêt des Etats concernés⁷⁸. Il faut néanmoins reconnaître qu'au regard de la

⁷⁵ Art. 2, Convention de l'OUA régissant certains aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.

⁷⁶ Convention de Kampala, art.11 « 1) Les États parties recherchent des solutions durables au problème de déplacement, par la promotion et la création de conditions satisfaisantes pour le retour volontaire, l'intégration locale ou la réinstallation de manière durable, et dans des conditions de sécurité et de dignité ; 2) Les États parties permettent aux personnes déplacées de faire un choix libre et en toute connaissance de cause sur leur retour, leur intégration locale ou leur réinstallation. Ils les consultent sur toutes les options possibles, et s'assurent de leur participation à la recherche de solutions durables ».

⁷⁷ Convention de l'OUA de 1961, art.5 « 1) Le caractère essentiellement volontaire du rapatriement doit être respecté dans tous les cas et aucun réfugié ne peut être rapatrié contre son gré ; 2) En collaboration avec le pays d'origine, le pays d'asile doit prendre les mesures appropriées pour le retour sain et sauf des réfugiés qui demandent leur rapatriement ; 3) Le pays d'origine qui accueille les réfugiés qui y retournent doit faciliter leur réinstallation, leur accorder tous les droits et privilèges accordés à ses nationaux et les assujettir aux mêmes obligations.

⁷⁸ UNHCR, « Note sur la protection internationale » : <https://www.unhcr.org/fr/576ba9d97.pdf>.



pratique et comme le souligne Claire Rodier, cette coopération, telle qu'elle est développée aujourd'hui, a principalement pour objectif de sécuriser les frontières extérieures de l'UE, en confiant la gestion de l'asile et des flux migratoires à des pays tiers comme le Niger. Cette situation, selon son analyse, s'identifie à un transfert de responsabilité⁷⁹. En effet, dans la mise en œuvre des arrangements politiques, des excès, voire des violations des droits humains sont parfois commises par les forces de sécurité chargées du contrôle des documents des migrants et réfugiés. En cela, l'Union Européenne se dégage de toute responsabilité. En d'autres termes, le Niger agit dans le cadre des accords politiques avec l'UE, mais juridiquement c'est lui seul qui assume la responsabilité qui découle de l'application de ces accords. Dans le même sens, certains observateurs⁸⁰ affirment qu'au travers de ces accords politiques, les Etats membres de l'Union Européennes cherchent des stratégies qui leur permettent de contourner leurs obligations internationales en matière de protection, notamment le principe de non-refoulement, qui interdit de manière absolue, le renvoi des réfugiés vers un lieu où ils risquent de subir des tortures ou des traitements inhumains et dégradants. Or, le partage de la charge et la coopération internationale sont reconnus dans le préambule de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. Le préambule de la Convention stipule dans son paragraphe 4 : « *la solution satisfaisante des problèmes dont l'organisation des Nations-Unies a reconnu la portée et caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale* »⁸¹. En outre, les Etats qui reconnaissent « *le caractère social et humanitaire du problème des réfugiés, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour éviter que ce problème ne devienne une cause de tension entre Etats* »⁸². Dans son article 35, les états partis s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés dans l'exercice de ses fonctions, et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de la Convention (comp. Article II du Protocole de 1967). Ces engagements ont été réaffirmés dans les résolutions successives de l'Assemblée générale, pour tenir compte de la réalité transnationale des déplacements

⁷⁹ Rodier 2015.

⁸⁰ Voir à ce sujet Chatelot 2018.

⁸¹ Paragraphe 4 du Préambule de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.

⁸² Paragraphe 5 du Préambule de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951.



forcés et demander aux États de travailler ensemble pour manifester leur solidarité les uns envers les autres et avec les personnes ayant été contraintes de se déplacer⁸³.

Déclaration et le Plan d'action Commun de La Valette

Tout d'abord, en ce qui concerne la Déclaration et le Plan d'action Commun de La Valette, il faut préciser que ce sont deux instruments politiques approuvés par les dirigeants européens et africains à l'occasion du Sommet de La Valette en novembre 2015. Ces instruments reposent sur un certain nombre d'objectifs, en particulier: 1) *s'attaquer aux causes profondes des migrations (dégradation du potentiel productif, crises climatiques, persistance de la pauvreté, insécurité... etc.)*; 2) *intensifier la coopération en matière de migration et de mobilité globale*; 3) *renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile*; 4) *prévenir la migration irrégulière, le trafic illicite des migrants et des demandeurs d'asile*, 5) *prévenir la migration irrégulière, le trafic des migrants et la traite des personnes*; 6) *coopérer plus étroitement afin d'améliorer la coopération en matière de retour, de réadmission et de réintégration*⁸⁴.

Les objectifs visés par ces deux instruments s'alignent sur ceux des vœux de coopération internationale exprimés dans la Convention de 1951 et son Protocole. Il en découle que la Déclaration et le plan d'action commun de La Valette rejoignent les objectifs exprimés par la convention relative au statut des réfugiés, notamment dans le domaine de la coopération internationale. En effet, la Déclaration comme le Plan d'action de La Valette mentionnent que la gestion des flux migratoires sera entrepris « dans le plein respect des droits de l'homme » comme « le respect absolu (...) du principe de non-refoulement » et en coopération avec le HCR.

Cadre de Partenariat pour les Migrations de 2017

Les objectifs du Cadre de Partenariat pour les Migrations de 2017 consistent, entre autres, à *sauver des vies en mer et dans le désert*; *permettre aux migrants et aux réfugiés de rester plus près de chez eux plutôt que de se lancer dans des voyages dangereux*. Ces objectifs

⁸³ UNHCR, « Note sur la protection internationale » : <https://www.unhcr.org/fr/576ba9d97.pdf>.

⁸⁴ Déclaration du Sommet de la Valette 2015.



rejoignent ceux de la convention de Genève relative au statut des réfugiés et son Protocole additionnel dans le domaine de la coopération et de l'assistance aux réfugiés conformément aux articles 23 et 35 de la Convention et 2 du Protocole additionnel⁸⁵.

Lorsqu'on analyse les objectifs de ce nouveau cadre de partenariat entre l'UE et ses partenaires africains notamment, on trouvera que les parties prenantes ont souhaité privilégier la coopération pour réguler les mouvements migratoires. C'est du moins ce qui ressort d'un communiqué de presse rendu public par la Commission de l'UE où M^{me} Frederica Mogherini, haute représentante et vice-présidente de la commission, disait ceci: « (...). *La coopération instaurée avec les agences des Nations unies et nos partenaires africains commence à donner des premiers résultats encourageants quant aux priorités que nous nous sommes fixées, à savoir sauver la vie de migrants et démanteler le modèle économique des réseaux de passeurs tout en renforçant la lutte contre la pauvreté et en améliorant les voies d'entrée légale en Europe. Nous sommes en train d'évoluer vers un système permettant de gérer conjointement et durablement, dans le plein respect des droits de l'homme, une situation qui nécessite un partenariat fort, un partage des responsabilités, de la solidarité et un engagement durable. Nous sommes enfin sur la bonne voie et nous devons continuer à travailler avec cohérence et détermination* »⁸⁶.

Toutefois, une analyse globale et en profondeur permet de soutenir que, dans son esprit, le contenu de ce Cadre de partenariat se heurte à certaines prescriptions contenues dans les instruments pertinents en matière des droits de l'homme, applicables aux migrants et aux réfugiés. En effet, ce Cadre tend à limiter la libre circulation des personnes consacrée par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme⁸⁷ et la Convention de Genève relative

⁸⁵ Article 23 de la Convention sur le statut des réfugiés « Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux » ; art.35 « Les Etats Contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations Unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention » ; art.2 du Protocole additionnel à la convention relative au statut des réfugiés. Ibidem.

⁸⁶ Commission européenne, Communiqué de presse, « *Cadre de partenariat pour les migrations : la gestion conjointe des flux migratoires donne des résultats positifs* », Bruxelles, le 6 septembre 2017.

⁸⁷ DUDH, art.13 «1) Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un Etat. 2) Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays ».



au statut des réfugiés, respectivement en ses articles 13 et 26. Dans la pratique, il faut aussi noter que les moyens et techniques utilisés par les forces de l'ordre dans les pays de transit comme la Libye⁸⁸, en application ou non de ce cadre, ne sont pas respectueux des droits inhérents à la dignité de la personne humaine et dont les migrants et les réfugiés peuvent se prévaloir, en toutes circonstances.

Plan d'action régional pour le Sahel 2015-2020

En ce qui concerne le Plan d'action régional pour le Sahel 2015-2020 dont l'objectif principal est « le renforcement de la sécurité dans la région pour lutter contre le terrorisme, les trafics, la radicalisation et l'extrémisme violent »⁸⁹, il constitue un instrument unilatéral adopté uniquement par la partie européenne. En cela, il s'agit d'un instrument d'orientation de la stratégie de lutte contre l'immigration illégale tout en insistant sur le rapport « développement et sécurité » au Sahel. Le Plan d'action mentionne fréquemment les droit de l'homme en relation avec les états africains, qui sont censé avoir un « mauvais bilan » dans le champ des droits de l'homme, ce qui est retenu comme une des causes profondes de la migration irrégulière. Les droits humains des migrants (les réfugiés ne sont pas mentionnés dans le texte propre du Plan) ne sont mentionnés qu'une fois (p. 15) alors que La Convention de 1951 et le principe de non-refoulement ne sont pas évoqués.

Dans le fond, cet instrument politique privilégie deux options : d'une part, combattre la migration irrégulière (y compris implicitement, le mouvement des réfugiés) et le trafic des êtres humains, d'autre part, renforcer le contrôle des frontières en invitant les missions de la Politique de Sécurité et de Défense Commune, comme EUCAP Sahel Niger, à soutenir les forces de l'ordre locales au niveau technique et en assurant une coordination internationale pour une gestion performante des frontières⁹⁰. En mettant essentiellement l'accent sur la sécurité et le contrôle des flux migratoires comme garant de la stabilité dans

⁸⁸ De nombreux observateurs et ONG déplorent et condamnent, par voix médiatiques et de communiqués, certaines pratiques des forces de sécurité libyennes consistant à violenter et détenir les migrants en dehors de toute procédure juridique.

⁸⁹ Plan d'action régional pour le Sahel 2015-2020.

⁹⁰ Conseil de l'UE (2015) le plan d'action régional en faveur du sahel pour la période 2015-2020, Bruxelles. P.16



la région⁹¹, il est évident que ce Plan d'action donne priorité à la sécurité de l'Europe, à travers la sécurisation de la migration et l'externalisation de ses frontières vers le Sahel.

Cette approche pose problème du point de vue du droit international sur les points suivants⁹² :

- D'abord, la coopération internationale prévue par la Convention de 1951 y est absente ; le Plan s'oriente exclusivement sur les intérêts européens.
- L'absence totale d'attention apportée aux droits des réfugiés, et l'attention marginale accordée aux droits des migrants sont surprenants pour un document visant à aborder des questions de migration, et pouvant potentiellement saper le droit d'asile.
- La limitation de la circulation des personnes entre les états ouest-africains est en contradiction ou, tout au moins, en inadéquation avec le droit communautaire de la CEDEAO⁹³.
- Pour certains observateurs, cette stratégie met la vie des migrants en danger et contribue à la création d'un deuxième cimetière au Sahara après celui en méditerranée.

⁹¹ Ben Khouja 2020, 1.

⁹² Ben Khouja 2020, 3

⁹³ CLAIRE Castillejo, « l'influence de la politique migratoire de l'UE sur la libre circulation régionale de l'IGAD et de la CEDEAO (Document de travail 2019). Les dispositions pertinentes applicables à cette liberté sont d'abord énoncées à l'article 59 du Traité révisé de 1993 de la CEDEAO libellé comme suit : « Les citoyens de la Communauté ont le droit d'entrée, de résidence et d'établissement et les Etats Membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la Communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents. Les Etats Membres s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées en vue d'assurer aux citoyens de la Communauté, la pleine jouissance des droits visés au paragraphe 1 du présent article. (...) ». Ces dispositions sont ensuite complétées par le Protocole de la communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement du 29 mai 1979 (articles 2,3,4 et 5). Ce Protocole a été adopté le 29 mai 1979 à Dakar et ratifié par le Niger le 29 mai 1979. (Ordonnance n°79-41 du 29-11-1979-JORN n°24 du 15-12-1979, p.1056 ; décret de publication n°80-68 du 09 juin 1980 ; JORN n°12 du 15 juin 1980 ; p.395).



Emergency Transit Mechanism, ETM

L'ETM est un dispositif d'urgence destiné à évacuer des personnes particulièrement vulnérables de Libye pour leur fournir une protection « temporaire » au Niger, avant une éventuelle réinstallation dans un État tiers, dont la mission de sélection ne peut être lancée depuis la Libye en raison des risques sécuritaires.

L'objectif de ce mécanisme est de renforcer les instruments déjà existants dans le cadre de la politique d'asile de l'Union Européenne avec les pays tiers, notamment le Niger. D'une certaine manière, l'ETM traduit la volonté, de la part des parties prenantes, de se conformer aux obligations internationales contenues dans les instruments juridiques internationaux protecteurs des réfugiés. En tant que mécanisme d'assistance aux réfugiés ou personnes demandeurs d'asile, au travers de la coopération entre les Etats et les organismes des Nations-Unies consacrée, l'ETM s'inscrit dans l'esprit de coopération internationale prévue par la Convention de 1951 et son Protocole.

L'évaluation de l'ETM varie en relation avec le cadre adopté (voire aussi ci-dessous, para. 5(f)). Quand on se limite à la réinstallation des réfugiés se trouvant au Niger, l'ETM est une forme de réinstallation et de partage du fardeau (*burden sharing*) qui est pleinement conforme à la Convention de 1951 et son protocole.

L'évaluation est déjà différente lorsqu'est incluse dans l'analyse, le fait que les personnes réinstallés ont été transporté vers le Niger de la Libye par le HCR, avant d'être potentiellement réinstallés du Niger ou autre part dans le monde. De ce point de vue, l'ETM alourdit d'abord la charge (*burden*) du Niger, avant de l'alléger, pour partie, si le nombre de réfugiés réinstallé reste en dessous du nombre de réfugiés transporté de la Libye vers le Niger.

Enfin, la prise en considération du fait que les réfugiés déplacés de la Libye vers le Niger ont été transporté en premier lieu, vers la Libye depuis la Méditerranée, génère une évaluation de l'ETM encore plus critique. Les Gardes CôtesLibyen sont financés par le UE pour mettre en œuvre les « pull backs » des migrants (y compris des réfugiés) de la Méditerranée vers la Libye, ou ils demeurent dans des camps de torture. Nonobstant les conditions de vies inimaginables dans ces camps, lesquelles sont bien connus des acteurs européens, les projets facilitants les « pull backs » ont été maintenus. L'ETM est une activité dans le cadre de laquelle des détenus de ces camps sont transportés au Niger. L'ensemble de ces deux activités a comme résultat l'interception de personnes en haute mer,



transportées ensuite vers la Libye, où elles sont exposés à des traitements inhumains, avant d'être déplacées vers un pays tiers (le Niger), sans qu'à aucun moment, leurs invocations de non-refoulement n'ait été évaluée dans une procédure conforme au droit international (article 13 CEDH etc.). Tous ces éléments sont facilités de façon décisive par des états européens. Ces actions (interception, retour, avec la possibilité de renvoi vers un pays tiers, sans procédure) ont été statuées comme étant contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (Hirsi Jamaa).⁹⁴

ii. Les instruments juridiques

L'accord de Cotonou et ses amendements subséquents

Cet Accord que l'on peut considérer comme un traité en bonne et due forme, régit l'essentiel des relations entre l'Union Européenne et les Etats ACP. Signé le 23 juin 2000 à Cotonou (Bénin), révisé le 25 juin 2005 à Luxembourg et le 22 juin 2010 à Ouagadougou, c'est l'accord de partenariat principal entre les États ACP et les États membres de l'UE, après l'expiration de la Convention de Lomé. Il a pour objectif de rétablir les équilibres macro-économiques, de développer le secteur privé, d'améliorer les services sociaux, de favoriser l'intégration régionale, de promouvoir l'égalité des chances hommes-femmes, de protéger l'environnement et de contrecarrer, de manière progressive et réciproque, les entraves aux échanges commerciaux.

Dans le domaine de la migration et de la mobilité, un des six domaines prioritaires et essentiels visés⁹⁵, les parties conviennent aux termes de cet Accord que « la question des migrations fait l'objet d'un dialogue approfondi dans le cadre du partenariat ACP-UE. Les parties réaffirment leurs obligations et leurs engagements existant en droit international pour assurer le respect des droits de l'homme et l'élimination de toutes les formes de discrimination fondées notamment sur l'origine, le sexe, la race, la langue et la religion. Les parties sont d'accord pour considérer qu'un partenariat implique, à l'égard des migrations,

⁹⁴ CEDH, *Hirsi Jamaa c Italie*, 23 février 2012, 27765/09.

⁹⁵ Les autres domaines concernent : les Droits de l'homme, la démocratie et la gouvernance au sein de sociétés axées sur les personnes et fondées sur les droits, la Paix et la sécurité, le Développement humain et social, la Durabilité environnementale et le changement climatique. Voir https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/FR/qanda_21_1553 Croissance et développement économiques inclusifs et durables



un traitement équitable des ressortissants des pays tiers résidant légalement sur leurs territoires, une politique d'intégration ayant pour ambition de leur offrir des droits et obligations comparables à ceux de leurs citoyens, à favoriser la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et à mettre en place des mesures de lutte contre le racisme et la xénophobie » (Article 13. 1 et 2).

Pour la partie africaine, c'est un sujet essentiel, revêtant davantage d'importance que par le passé⁹⁶. L'approche retenue dans l'Accord tient compte de la migration légale et de la mobilité, de la diaspora et des envois de fonds, mais aussi de la nécessité de lutter contre les migrations irrégulières, le trafic de migrants et la traite d'êtres humains. De plus, l'Accord stipule que les états ACP sont obligés de réadmettre leurs citoyens présents irrégulièrement en Europe (Article 13.5). Même si l'Accord prévoit une obligation identique de la part de l'UE, l'asymétrie est, de fait, évidente. Analysé au travers de cette approche, l'Accord de Cotonou est en phase avec le droit international, y compris le droit international relatif aux droits de l'homme, en mettant l'accent sur le respect de la dignité et des droits de tous les réfugiés et migrants. L'emphase sur la non-discrimination dans l'article 13 (1) reflète une préoccupation africaine ; il n'est pas habituel de le stipuler dans le contexte européen. Le mention du droit international en droits de l'homme assure la compatibilité de l'Accord avec les droits des réfugiés.

Il faut cependant admettre qu'en privilégiant la gestion des flux migratoires dans une approche strictement légale, à travers la lutte contre le trafic et les migrations irrégulières et la réadmission (Article 13(5)), cet Accord crée les conditions d'une tension avec l'approche communautaire de la CEDEAO sur la mobilité des personnes. En effet, le droit communautaire de la CEDEAO (article 2 et 59 du Traité révisé et le Protocole) implique que la tâche de favoriser la libre circulation des ressortissants de la Communauté à la seule condition d'avoir une carte d'identité et un carnet de vaccination est à la charge des Etats membres. Or, en insistant sur la migration légale, l'Accord de Cotonou contient le possibilité d'une tension entre les obligations des Etats membres de la CEDEAO dans la gestion des flux des réfugiés et des migrants. En d'autres termes, sur la base de l'accord de Cotonou, les autorités de ces Etats peuvent développer une gestion des flux migratoires

⁹⁶ Voir à ce sujet l'analyse de Boidin 2021.



en contradiction avec les exigences communautaires en matière de libre circulation des personnes dans l'espace CEDEAO.

Loi 2015-36

La loi n°2015-36 relative au trafic illicite des migrants incarne le symbole de l'engagement du Niger à respecter les accords politiques qui le lient à l'Union Européenne. Elle est fondée sur une double approche juridique. En effet, elle incrimine et réprime le trafic de migrants, (conformément à l'Annexe III de Convention des Nation-Unies du 15 novembre 2000 contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air) et protège les migrants considérés comme victime. Depuis 2015, le Niger s'est appuyé sur ce dispositif législatif pour gérer les flux migratoires de toute sorte.

Dans sa mise en œuvre, la loi n°2015-36 a suscité de nombreux débats et prises de position. Dans une étude réalisée en 2019, la Commission de l'Union Africaine a estimé que la loi n°2015-36, de par ses objectifs, est un texte très ambitieux dans le domaine des droits des migrants, des réfugiés et des couches vulnérables⁹⁷. En revanche, pour de nombreux auteurs, cette loi revêt d'un caractère trop répressif, augmente la clandestinité des migrations et les risques de violations des droits de l'homme⁹⁸. Les préoccupations liées aux effets problématiques de la loi ont largement été énumérés par le Rapporteur Spécial des Nations Unies sur les droits de l'homme et des migrants à l'issue de sa visite au Niger en octobre 2018. Ce dernier a observé que «la mise en œuvre de la loi a entraîné la criminalisation de la migration»⁹⁹. C'est pourquoi, d'autres auteurs présentent la loi contre le trafic illicite de migrants comme un assemblage d'éléments juridiques, judiciaires, policiers et sécuritaires qui reflète l'entrelacement et la superposition des intérêts

⁹⁷ Commission de l'Union africaine, « Etude pilote sur la migration et le respect des droits de l'homme : focus sur les réponses apportées par le Niger », 2019.

⁹⁸ Alors que des comptes rendus et données officiels indiquent que la migration vers le nord a considérablement diminué, de nombreuses sources ont indiqué que les migrants avaient plutôt opté pour des routes plus dangereuses, plus longues et plus coûteuses », a déploré l'expert : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1026292>.

⁹⁹ « En dépit de son objectif déclaré de prévention et de lutte contre le trafic illicite de migrants, la mise en œuvre de la loi a entraîné la criminalisation de la migration », a dit M. Gonzalez Morales : <https://news.un.org/fr/story/2018/10/1026292>.



d'acteurs qui interagissent et se mobilisent en réseau¹⁰⁰. Une chose est sûre, sa mise en œuvre a permis à l'Union Européenne (UE) d'externaliser à la fois la prévention du phénomène que constitue l'immigration irrégulière et sa frontière extérieure sur le territoire nigérien, un barrage très efficace de la route migratoire.

La loi et son implémentation pose problème dans le champ de la libre circulation compte tenu de l'appartenance du Niger à la CEDEAO ; le droit d'asile ; le droits à la libre circulation dans son pays de nationalité et le droit de quitter tout pays y inclus son pays.

D'un point de vue strictement juridique, la loi n°2015-36, au regard de son effet réducteur sur la liberté de mouvement des personnes, pose problème. En privilégiant une approche sensiblement sécuritaire et méfiante à l'égard des mouvement de personnes, elle crée une tension évidente entre les obligations de la République du Niger en matière de libre circulation des personnes et le droit de résidence contracté dans le cadre la CEDEAO et de l'UEMOA¹⁰¹. En effet, dans le cadre du processus d'intégration régionale, le Niger a ratifié plusieurs traités applicables aux mouvements migratoires des ressortissants des pays signataires. Au regard des dispositions de ces textes, le Niger est tenu de faciliter la libre circulation des ressortissants de la communauté. Dans le cadre de la CEDEAO, cette liberté fondamentale est prévue par les différents traités de l'organisation (articles 2 et 27 du traité de 1975 et 59 du traité révisé), et par Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement dans les pays membres, signé le 29 mai 1979. Ce Protocole confère le statut de citoyen de la communauté à tout citoyen des États membres et demande à ces États d'abolir tous les obstacles à la libre circulation et à la résidence à l'intérieur de la communauté à la double condition d'avoir un document d'identité et un carnet de vaccination¹⁰².

¹⁰⁰ Dauchy 2020.

¹⁰¹ Le Niger est membre de la CEDEAO et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Traité révisé de la CEDEAO (art. 3 (par. 2) d) iii) et 59 (par.1)) et le Traité de l'UEMOA (art. 4 c)) garantissent aux citoyens des États membres la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux sur le territoire de la Communauté et de l'Union, ainsi que le droit de résidence et d'établissement.

¹⁰² Dans cette perspective, ce protocole est complété par une série d'autres : le protocole A/P/3/5/82 du 29 mai 1982, signé à Cotonou et portant code de la citoyenneté de la communauté ; le protocole A/SP. 1/7/85 portant code de conduite pour l'application du protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, signé à Lomé le 7 juillet 1985 ; le protocole A/SP. 1/7/86 d'Abuja du 1er juillet



Le respect de ces obligations implique l'abolition de toute discrimination entre ressortissants d'États membres fondée sur la nationalité¹⁰³. Or, dans son application, la Loi 2015-36 présente certaines insuffisances et contient des dispositions pas toujours claires, pouvant conduire à diverses interprétations. En restreignant le mouvement des étrangers vers le nord, notamment à Agadez, la loi porte atteinte à la mobilité régionale. Bon nombre des migrants et des demandeurs d'asile qui transitent habituellement par le nord du Niger devraient être autorisés à migrer à travers le pays en toute légalité. En théorie, il serait imaginable que des ressortissants des états membres de la CEDEAO soient admis pour embarquer dans des bus allant de, par exemple, Niamey à Agadez à conditions qu'ils disposent d'un document d'identité et d'un carnet de vaccination. Mais ces mêmes ressortissants sont précisément l'objet des politiques européennes d'externalisation ; c'est leur mouvement vers l'Algérie et la Libye que les politiques européennes au Niger cherchent de prévenir. Dans la pratique, les transporteurs appliquent les contrôles de leurs passagers d'une façon rigoureuse, ce qui affecte aussi des citoyens des états membres de la CEDEAO ayant droit de circuler librement.

Cette restriction des déplacements empêche aussi des réfugiés de fuir les conflits armés et autres types de violences dans les pays voisins tels que le Mali et le Nigéria. De ce point de vue, il est également possible de relever une contradiction avec le régime de protection des réfugiés tel qu'il est défini dans la Convention de 1951, relative au statut des réfugiés et dans son Protocole de 1967, tous ratifiés par le Niger. On peut aussi citer, la convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, qui constitue l'instrument de référence pour la protection des réfugiés et qui établit une série d'obligations à la charge des Etats : l'obligations d'octroyer l'asile, de rapatriement volontaire, de non-refoulement et de non-discrimination. La Charte des Droits Fondamentaux de l'UE stipule dans son Article 18 que le droit d'asile est garanti – et ce droit inclut le droit de chercher l'asile.

1986 relatif au droit de résidence et le protocole A/SP. 2/5/90 de Banjul du 29 mai 1990 relatif au droit d'établissement.

¹⁰³ Hamadou 2018, 8.



Au-delà des étrangers, la loi n° 2015-36 restreint aussi le déplacement des nigériens ne possédant pas de pièces d'identité¹⁰⁴. 36% des naissances ne sont pas enregistrés (World Bank 2022, Completeness of birth registration Niger), alors qu'une partie de la population enregistrée n'a pas les moyens de se prémunir d'une pièce d'identité. En d'autres termes, de nombreux nigériens ne pourront pas se déplacer sur leur propre territoire par manque de documents. Dans cette perspective, la loi est également en déphasage avec la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹⁰⁵ comme avec le PIDCP qui prévoient que toute personne ait le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État, le droit de quitter tout pays, y compris le sien et d'y revenir, sous réserve de se conformer aux règles édictées par la loi (article 12).

En conclusion, l'analyse de la compatibilité au droit international et régional des différents instruments politiques et juridiques qui précèdent nous amène à faire deux observations. La première est que la multiplication et la diversification des Accords entre l'Etat du Niger et l'Union européenne visent deux objectifs complémentaires. Le premier est de contribuer à garantir des conditions minimales de protection internationale des réfugiés et migrants dans un contexte de crises multiformes. La conception et la mise en œuvre de l'ETM au Niger, ainsi que de nombreux projets financés dans le cadre du fonds fiduciaire, visent à atteindre l'objectif de protection. Le second objectif est visiblement de renforcer les capacités de l'Etat nigérien dans l'accueil et la protection des réfugiés et migrants sur son territoire. A ce titre, il faut reconnaître que les services de l'Etat civil, des réfugiés et de la migration, les forces de défense et de sécurité, pour ne citer que ceux-là, ont bénéficié d'un renforcement de leurs capacités au travers de nombreuses formations et dotations. Les capacités de l'Etat ont également été renforcées en termes d'accueil des réfugiés dans le cadre de l'ETM avec par exemple, la participation financière de l'UE à la construction de certains camps de réfugiés, notamment celui de Hamdalaye évoqué plus haut.

La seconde observation concerne l'analyse des instruments politiques et juridiques sus-cités, qui traduisent la réussite de l'UE dans le développement avec le Niger, d'une stratégie

¹⁰⁴ Spijkerboer 2019, 49.

¹⁰⁵ La Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples a été adoptée par la 18e Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de l'OUA, le 27 juin 1981, à Nairobi (Kenya); elle est entrée en vigueur le 21 octobre 1986; le Niger l'a signée le 09 juillet 1986 et ratifiée le 15 juillet 1986.



de gestion délocalisée des flux de réfugiés et migrants, loin des frontières européennes. En contrepartie de cette lourde responsabilité pour l'Etat du Niger, l'UE a accepté d'assurer le renforcement des capacités de l'Etat en termes d'accueil et de protections des personnes dans le besoin, ainsi que la formation des forces de défense et de sécurité dans la lutte contre l'immigration clandestine. Il en découle que l'UE (ou certains de ses Etats membres particulièrement intéressés par la question) est déchargée de toute responsabilité internationale dans ce domaine, alors que le Niger doit assumer une double responsabilité : celle de la gestion des migrants et réfugiés qui se trouvent sur son territoire, et celle de la violation de ses obligations régionales en termes de libre circulation des personnes (articles 3, al.2 ; 59, al. 1 du Traité révisé de la CEDEAO ; article 2 du Protocole de 1979 au Traité instituant la CEDEAO, relatif à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et au droit d'établissement et article 4. c du Traité de l'UEMOA). On peut également regretter que, probablement sur la base des instruments politiques et de l'Accord de Cotonou (art. 13 §5) le Niger ait dû admettre des migrants non-nationaux sur son territoire¹⁰⁶, alors qu'il n'existe aucun accord formel et standard¹⁰⁷ entre les deux parties en matière de réadmission des migrants ressortissants d'autres pays. A ce titre, le Rapporteur spécial de l'ONU s'est dit préoccupé par le manque de transparence et de responsabilité dont témoignent ces accords, qui pourraient être contraires aux normes et aux règles internationales relatives aux droits de l'homme¹⁰⁸. Il apparaît donc clairement que la mise

¹⁰⁶ Hamadou, 2018, 11.

¹⁰⁷ Selon Cassarino 2016, 29-30, il y a d'abord le cas où deux États peuvent s'entendre pour formaliser leur coopération en concluant un accord de réadmission, chacun considérant que l'accord formel répond à des intérêts bien définis. On parlera alors d'un accord standard de réadmission, qui se distingue par la mention claire des obligations réciproques des parties contractantes, dont celle de veiller au respect des droits humains des personnes sujettes à un ordre d'expulsion. Il y a ensuite le cas où deux États peuvent s'entendre pour collaborer en matière de réadmission, sans pour autant formaliser leur coopération par un accord standard. Ils peuvent formuler leurs engagements en signant un accord ne concernant pas seulement la réadmission. On parlera alors d'accords non standards. L'objectif premier consiste ici à formuler des engagements, parfois assortis de mesures compensatoires, dans le cadre d'accords bilatéraux flexibles ou d'accords de coopération policière avec une clause relative à la réadmission et à la lutte contre l'immigration irrégulière.

¹⁰⁸ Conseil des droits de l'homme (Quarante et unième session), *Rapport du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants*, 24 juin-12 juillet 2019, A/HRC/41/38/Add.1, p.4



en œuvre de ces instruments par le Niger est difficilement conciliable avec le droit international et régional.

iii. Le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique

Depuis 2015, le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique est considéré comme le principal instrument financier destiné à concrétiser sur le terrain, les politiques européennes en matière de gestion externalisée des flux migratoires et des réfugiés, dans les pays du Sahel notamment. En ce qui concerne l'Etat du Niger, quelques quatorze projets y sont financés à travers ce fond. Dans l'absolu, ces projets symbolisent quatre priorités pour l'UE ou certains de ses Etats :

- Le retour des migrants et des réfugiés dans leurs pays d'origine ;
- Le renforcement des capacités de l'Etat nigérien à contenir les flux et à les gérer efficacement ;
- La protection des migrants et des réfugiés, suivis par la sécurité
- L'accompagnement des autorités nigériennes dans la formulation d'une politique migratoire.

Dans une approche fondamentalement juridique et notamment au regard du droit international pertinent (droit international des réfugiés, et plus globalement des droits humains), ces projets présentent une certaine ambivalence, qui impose une double lecture.

La première lecture, la plus évidente, considère qu'il faut reconnaître les bénéfices de ces projets pour la protection des migrants et des réfugiés à deux points de vue. D'abord, en contribuant à la prise en charge directe des migrants et réfugiés (campagnes de sensibilisation, retour volontaire, rapatriement volontaire, insertion professionnelle, réinstallation, par le biais des organismes onusiens et Etatiques, etc.). De ce point de vue, le FFU est un instrument compatible avec le droit international, notamment en ce qui concerne l'obligations de protection qui pèsent sur les Etats. Pour les migrants, ces obligations découlent, en particulier, du Pacte international des droits civils et politiques (art. 2 et 12) de la DUDH (art.1,2), du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes (Protocole sur la traite, art.5 et suivants) et du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air (Protocole sur le trafic, articles 2 à 6). Il est utilisé



Pour ce qui concerne les réfugiés, les obligations de protection proviennent principalement de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention de 1951), réaffirmées dans les résolutions successives de l'Assemblée générale, qui appellent à tenir compte de la réalité transnationale des déplacements forcés et demandent aux États de travailler ensemble pour manifester leur solidarité les uns envers les autres et avec les personnes ayant été contraintes de se déplacer. La coopération internationale et les principes connexes ont été exprimés dans bon nombre d'instruments juridiques régionaux, notamment dans la Convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique (Convention de 1969), la Déclaration de Carthagène sur les réfugiés, et les traités de l'Union européenne. Ils ont également été examinés par le Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire dans ses conclusions sur la protection internationale et par l'Assemblée générale dans diverses résolutions¹⁰⁹.

Ensuite, en contribuant à renforcer les capacités de l'Etat du Niger à mieux prendre à charge les migrants et réfugiés se trouvant sur son territoire (renforcement de la chaîne pénale et judiciaire, renforcement des capacités de l'Etat pour mieux gérer les frontières, renforcement des capacités des FDS pour lutter contre le trafic et la traite des migrants, etc.), les projets financés par le FFU constituent l'expression d'une solidarité internationale prônée par la Convention de Genève de 1951, mais aussi par le Pacte Mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières et par le Pacte mondial sur les réfugiés de décembre 2018.

La deuxième lecture possible du rapport entre projets financés par le FFU et le droit international pertinent indique une contradiction vicieuse. En effet, on peut légitimement penser qu'en appuyant les autorités nigériennes dans les domaines indiqués plus haut, en vue de renforcer ses compétences opérationnelles, l'UE cherche à contenir les flux des migrants et des réfugiés sur le territoire nigérien. L'unité d'enquête spécialisée (projet ECI), composée de policiers nigériens, français et espagnols renforce ce dispositif. Dans les faits, cette unité soutient davantage la présence européenne dans la lutte contre les mouvements migratoires au Niger, illustrant ainsi parfaitement l'argument développé dans ce paragraphe.

¹⁰⁹ Comité exécutif du Programme du Haut-Commissaire, *Note sur la protection internationale*, EC/67/SC/CRP.10, 3 juin 2016, p.4.



Cette stratégie de « containment » est à la fois contraire au principe de non-refoulement, mais aussi au principe du partage des responsabilités, prôné par la convention de Genève et le Pacte mondial sur les Réfugiés. En contribuant ainsi à une gestion externalisée des migrants et réfugiés sur le territoire nigérien, les Etats membres de l'UE se délient d'une quelconque responsabilité. En théorie, il n'y a pas de refoulement direct par les Etats européens, mais une analyse plus détaillée montre que le refoulement se constitue à partir du territoire nigérien. Pendant ce temps, le Niger qui assume des obligations régionales de protection de la libre circulation des personnes (espace d'intégration de la CEDEAO), est perçu par de nombreux observateurs comme violant ses obligations, en ne respectant pas entièrement cette liberté fondamentale.

Voies complémentaires

Le développement d'initiatives allant dans le sens de la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés apparaît comme salubre dans le contexte de l'asile au Niger. En effet, le projet des voies complémentaires à la réinstallation, tel que mis en œuvre par l'association Forum refugee, a permis de sensibiliser les acteurs centraux que sont l'Etat, les réfugiés et les ONG travaillant dans ce domaine, sur l'existence d'un tel mécanisme. Ces acteurs ont contribué à la sensibilisation et l'identification des personnes pouvant être éligibles. Aussi, il faut noter que la mise en place du projet a permis de trouver des solutions à des réfugiés classiques (maliens et nigériens), qui ne relèvent pas de la situation en méditerranée centrale. Cela a permis également de renforcer les capacités des acteurs nationaux sur les voies complémentaires mais aussi de mobiliser les ambassades des pays européens installées au Niger, dans la recherche de solutions aux problèmes des réfugiés.

Une critique possible, eu égard à une telle initiative concerne son caractère, plus précisément, l'impossibilité de conduire ce type initiative par une organisation locale. Il faut une ONG internationale présente à la fois au Niger mais aussi en Europe disposant des capacités nécessaires pour le plaidoyer. Notons en sus, que la capitalisation est faible d'autant que même l'Etat est relégué à un second rang notamment la sensibilisation et l'identification des cas.

Les couloirs et les vols humanitaires ont également presque le même mode opératoire dans leur mise en œuvre, à la différence que ces deux mécanismes sont conduits par le HCR en collaboration avec sa représentation en Italie et ses partenaires associés au processus.



Il s'agit du ministère de l'Intérieur et de CARITAS Italie. Il y'a donc une faible implication de partenaires tiers, qu'ils soient étatiques ou non gouvernementaux.

L'identification des réfugiés et demandeurs d'asile dans les flux migratoires d'Agadez

L'ouverture de l'offre d'asile dans le contexte d'Agadez a fait de cette région, le premier pôle dans l'identification et l'enregistrement des demandeurs d'asile avec 1741 individus appartenant à 1 277 ménages enregistrés par la DREC/M/R. 58% de cette population est demandeur d'asile et 42% disposent déjà d'un statut de réfugiés. Dans ce contexte, il est possible de noter un renforcement de la coordination des acteurs de protection (juge de mineurs, services de protection de la femme et de l'enfant, organisation de la société). Cela a nécessité le renforcement du personnel de la CNE à Agadez avec 5 Techniciens en charge de la détermination du statut des réfugiés, et s'est traduit par un rehaussement des capacités des acteurs locaux dans le domaine de l'asile.

Le processus de détermination des statuts de réfugiés souffre cependant d'une certaine lenteur liée à la faible capacité de la structure étatique en charge de ce travail. Cela a eu pour conséquence des manifestations récurrentes des demandeurs d'asile pour exiger l'accélération du processus. Une manifestation déclenchée à partir du 16 décembre 2019 a abouti à la destruction de plus de 80 % des infrastructures d'accueil par les pensionnaires, le 04 janvier 2020.

d) Résultats

Fonctionnant initialement avec un personnel très réduit, la CNE s'est par la suite rapidement développée avec la mise en place de l'ETM et l'ouverture du Bureau du HCR Agadez, et compte aujourd'hui plus de 100 employés . Elle est également passée de la gestion de moins d'une dizaine de dossiers individuels jusqu'en 2017, à une gestion plus forte en matière de réfugiés. Aujourd'hui en une seule session d'éligibilité au statut des réfugiés, 200 cas peuvent être examinés. Les capacités en détermination de statut de réfugiés ont été renforcées. En effet, les membres ont bénéficié de plusieurs sessions de renforcement de capacités mais cela reste insuffisant au regard du besoin. « Les formations sont courtes, de 2 à 3 jours. Le HCR accorde des bourses pour participer à des formations sur les droits des réfugiés. Les membres de la CNE ne sont pas concernés. Ce sont les fonctionnaires du ministère qui en bénéficient » (RN9).



Sur le plan institutionnel, il y a eu la structuration de la direction de l'état civil, des migrations et des réfugiés. Avant c'était une direction nationale qui s'occupait à la fois de l'état civil, des migrations et des réfugiés selon (RN17). « Avec la montée en puissance de l'asile, la direction a été transformée en Direction générale avec une direction nationale dédiée aux réfugiés. Il y a également l'augmentation des capacités et des prérogatives de l'institution d'asile. En effet, les directions régionales prennent désormais en charge la question de l'asile. En sus, les responsabilités ont été élargies aux préfets, aux maires dans le cadre de la gestion de l'asile. L'institution est devenue plus forte grâce aux moyens financiers et techniques que mobilise le HCR à notre profit. Cela nous a permis d'asseoir nos directions régionales et départementales avec du personnel recrutés dans le cadre des activités de la CNE ».

Cela justifie la présence du HCR à Agadez pour identifier les demandeurs d'asile et réfugiés. Il a fallu faire d'Agadez un pôle assez important pour l'identification et l'enregistrement des demandeurs d'asile. 90 % des effectifs à Agadez sont des Soudanais. Le HCR a renforcé le personnel de la CNE à Agadez avec 5 Techniciens en charge de la détermination du statut des réfugiés.

Le mécanisme d'évacuation rapide a permis de protéger des personnes, 3 361 au total, évacuées de la Libye. Sur cette population 3 124 sont réinstallés en Europe et au Canada. 313 sont encore au Niger. L'ETM a renforcé les capacités des acteurs nigériens notamment ceux de la direction générale de l'état civil, des migrations et des réfugiés mais aussi les membres de la commission nationale d'éligibilité.

En termes de gain politique l'expérimentation d'un tel mécanisme a renforcé la visibilité des autorités nigériennes, notamment l'ancien Président Issoufou, comme interlocuteur fiable des Nations Unies.

e) Confinement/mobilité

L'ensemble des projets qui font partie de cette étude visent à confiner les réfugiés et demandeurs d'asile dans la région, et dans notre cas au Niger. Ceci transpire des instruments politiques adoptés par l'UE, qui visent à diminuer la venue des réfugiés en Europe en les confinant au continent africain. L'accord post-Cotonou développe, bien plus que son prédécesseur, l'aspect sécuritaire de la gestion de la migration. La Loi 2015-36 est un instrument de confinement pur et simple. Et, comme l'a montré le Tableau 1 ci-dessus, la plupart des financements européens visent à soutenir les capacités des autorités



nigériennes dans leur gestion des migrations, en phase avec les objectifs européens. Cette observation découle de notre analyse des documents pertinents, et est partagée par une bonne partie des répondants et autres auteurs¹¹⁰.

L'ETM constitue une exception notable puisqu'il prévoit l'évacuation des réfugiés de Libye vers le Niger, et leur réinstallation dans des pays européens. Cette réinstallation est une forme de voies légales pour les réfugiés, promise par le Cadre de Partenariat de 2017, et est financée par le projet Protection et solutions durables pour les migrants et les réfugiés le long de la route de la Méditerranée centrale. Cependant, trois aspects méritent d'être notés. D'abord, même dans le cadre de ce projet substantiel, la plupart du financement (EUR 87 millions) est réservée pour les activités de l'OIM focalisées sur le retour vers les pays d'origine, alors que le HCR reçoit EUR 47.3 millions pour la réinstallation et les voies complémentaires. Deuxièmement, cette forme de voies légales est limitée à la réinstallation des réfugiés qui ont d'abord été transportés de la Libye vers le Niger à l'initiative de l'UE et qui n'a pas voulu les évacuer vers l'Europe. Le troisième et dernier aspect concerne le faible nombre de personnes concernées : le mécanisme d'évacuation rapide a permis de protéger des personnes évacuées de la Libye, 3.361 au total. Sur cette population 3.124 sont réinstallés en Europe et au Canada ; 313 sont encore au Niger. En comparaison avec les 249.945 réfugiés présent au Niger au 31 décembre 2021 (HCR data portal), le chiffre des réinstallation des réfugiés qui ont d'abord été transporté vers le Niger est négligeable.

L'ouverture de l'espace d'asile à Agadez a créé des flux inverses dans cette ville de transit. En effet, les flux sont majoritairement composés de personnes de nationalités soudanaises qui transitent par la Libye dans l'espoir de bénéficier de la protection internationale et des solutions durables, notamment la réinstallation. Il y'a donc des flux descendants à Agadez en provenance du Soudan, du Tchad et de la Libye en quête de protection internationale. Aussi pour les africains (Ouest et Centrale) qui transitent par Agadez, l'offre d'asile sur place permet d'arrêter la mobilité dans l'attente d'une protection internationale. L'asile dans le contexte d'Agadez a transformé la ville en espace d'attente. En effet, avant 2017 il n'y avait aucun réfugié dans cette ville a vocation de transit. Aujourd'hui elle compte 500 réfugiés et un plus de 600 en quêtes d'asile. Selon RN5 « Il a fallu faire d'Agadez un pôle

¹¹⁰ Ben Khouja, 2020, 1; Tardis 2018, 3 ; Thiombiano 2020, 4.



assez important pour l'identification et l'enregistrement des demandeurs d'asile. 90 % des effectifs à Agadez sont des Soudanais. »

f) **Alignement sur le Pacte mondial sur les réfugiés (principalement sur la base d'une analyse juridique)**

L'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés (PMR) en décembre 2018 a incarné un réel espoir, celui de redynamiser la coopération internationale en matière de gestion des réfugiés. Le Pacte mondial sur les réfugiés constitue juridiquement, à l'image du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, une Résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies.¹¹¹ Il trouve son origine dans le « Programme de développement durable à l'horizon 2030 », adopté par les États membres de l'ONU en septembre 2015¹¹², et dont le dixième objectif prévoit l'adoption de mesures destinées à « faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sûre, régulière et responsable, notamment par la mise en œuvre de politiques migratoires planifiées et bien gérées ».

Les objectifs du Pacte mondial sur les réfugiés se déploient en quatre niveaux : alléger la pression sur les pays d'accueil ; renforcer l'autonomie des réfugiés ; élargir l'accès aux solutions dans les pays tiers ; et favoriser les conditions d'un retour sûr et digne dans les pays d'origine.¹¹³ Il faut d'abord souligner que le Pacte mondial n'est pas juridiquement contraignant. Toutefois, il traduit la volonté politique et l'ambition de la communauté internationale dans son ensemble, de renforcer la coopération et la solidarité avec les réfugiés et les pays d'accueil affectés.¹¹⁴ De plus, le Pacte s'appuie sur une base normative déjà existante et cela à deux égards. D'abord, d'un point de vue général, il est guidé par les instruments internationaux pertinents relatifs aux droits de l'homme, le droit international humanitaire et par d'autres instruments internationaux applicables.¹¹⁵ De ce

¹¹¹ « Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés », Résolution A/RES/73/151 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 18 décembre 2018.

¹¹² « Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030 », Résolution A/RES/70/1 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 25 septembre 2015.

¹¹³ Pacte mondial sur les réfugiés, projet final au 26 juin 2018, p.3

¹¹⁴ Extraits des principes directeurs du Pacte mondial sur les réfugiés.

¹¹⁵ Comme la Déclaration universelle des droits de l'homme (qui prévoit notamment dans son article 14 le droit de chercher asile) (A/RES/3/217 A) ; la Convention sur les droits de l'enfant (Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1577, n° 27531) ; la Convention contre la torture (Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 1465,



point de vue, le Pacte rappelle les obligations des Etats à l'égard de tout être humain, migrant ou non, en situation régulière ou non.¹¹⁶ Ensuite, d'un point de vue spécifique, il s'aligne sur la Convention de 1951 et son Protocole de 1967 sur le statut des réfugiés qui sont des instruments très largement acceptés par les États de la communauté internationale.

L'importance et la spécificité du Pacte mondial réside dans sa complémentarité avec le cadre normatif existant en matière de protection de réfugiés. Certes, la Convention de 1951 fait peser sur les États d'accueil un certain nombre d'obligations, indifférentes au contexte migratoire dans lequel elles s'inscrivent, et auxquelles ne répond aucune coopération interétatique, alors même que les réfugiés se répartissent de manière très inégale entre les pays. Il n'existe ainsi dans la Convention aucun mécanisme de partage des réfugiés entre États plus ou moins sollicités. La réinstallation ou la relocalisation n'y sont pas mentionnées. C'est à cette situation que le Pacte sur les réfugiés tente de remédier.¹¹⁷ Selon les termes mêmes du Pacte, celui-ci a donc notamment pour principe directeur, outre le respect des droits de l'homme et de la souveraineté étatique, « d'opérationnaliser les principes de partage de la charge et des responsabilités pour mieux protéger et assister les réfugiés, et soutenir les pays et communautés d'accueil » (point 5)¹¹⁸.

L'idéal est donc que les quatre objectifs du Pacte, liés et interdépendants, soient atteints par toutes les parties prenantes. Pour ce faire, il faut notamment pour les Etats, une mobilisation et une volonté politique, une base élargie d'appui et d'arrangements facilitant une répartition plus équitable, plus soutenue et plus prévisible des contributions entre toutes les parties prenantes. C'est dans ce sens qu'il convient d'analyser l'alignement ou non des instruments politiques et juridiques (tels que décrits ci-dessus) qui fondent la

n° 24841) ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 660, no 9464) ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 999, no 14668) ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Recueil des Traités des Nations Unies, vol. 993, no 14531) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

¹¹⁶ Graff 2018.

¹¹⁷ Graff 2018, p.227.

¹¹⁸ *Ibidem*.



coopération entre le Niger et l'Union européenne dans la gouvernance des réfugiés sur le territoire nigérien. Pour ce faire, nous vérifierons si les objectifs assignés à ces instruments s'alignent sur les objectifs du Pacte.

Il faut noter d'abord que, dans la plupart des instruments analysés, la catégorie réfugié est subsumé dans la catégorie migration irrégulière (comprenant trafic des migrants et trafic d'êtres humains). Ceci est une première indication que, dans les instruments de l'UE au Niger, les buts du PMR ne sont pas primaires. En général, nous pouvons faire les quatre observations suivantes quant aux objectifs du PMR :

- alléger la pression sur les pays d'accueil : les interventions de l'UE accomplissent l'inverse d'un allègement des pressions sur le Niger. En confinant les réfugiés dans la région, et dans ce cas-ci au Niger, les instruments analysés dans cette étude alourdissent la pression. Il est vrai que certains projets financent la réception des réfugiés et soutiennent les capacités des autorités nigériennes dans le champ de l'asile. Mais dans le même temps, (1) ces efforts, louables soient-ils, sont insuffisant comparés à la pression migratoire réelle, et (2) il reste à voir si ce soutien va durer quand les priorités européennes changeront dans les années à venir. Même une initiative intéressante comme l' ETM finit par alourdir la pression sur le Niger puisque, actuellement, 10% des personnes évacués vers le Niger attendent d'être réinstallées .
- renforcer l'autonomie des réfugiés : il y a deux projets pour renforcer la résilience et l'autonomie des réfugiés. Alors que nous ne sommes pas en état d'évaluer le succès actuel de ces projets, leur but est évidemment de concert avec le PMR. Outre ces projets limités, les instruments de l'UE atténuent l'autonomie des réfugiés, en les assujettissant à des politiques sécuritaires.;
- élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers : l'UE n'entreprend pas d' initiatives sur ce plan. Même l'ETM semble finir par transporter plus de personnes vers le Niger qu'il en réinstalle. ;
- favoriser les conditions d'un retour dans le pays d'origine en sécurité et dans la dignité : le retour des réfugiés du Niger vers les pays d'origine est évidemment une priorité pour l'UE. Cela semble confirmer par l'analyse des instruments politiques et juridiques (qui mentionnent le retour sans faille), ainsi que des instruments financiers, dont les projets concernant le retour forment la plus grande partie (ci-dessus, para 4(d)(ii)). Un focus sur la sécurité et la dignité n'est pas évident dans tous les projets et semble être présumé.



En ce qui concerne la Déclaration et le Plan d'action Commun de La Valette, il faut préciser d'emblée que ses objectifs globaux sont transversaux et concernent également la migration, subsumant les réfugiés sous la catégorie de migration irrégulière. Au regard des objectifs poursuivis et concernant la question des réfugiés, un des objectifs (*intensifier la coopération en matière de migration et de mobilité légale et renforcer la protection des migrants et des demandeurs d'asile*) pourraient s'aligner sur les objectifs du Pacte. La Déclaration et le Plan d'action Commun de La Valette s'apparentent à un arrangement tel qu'il est prévu dans le Pacte¹¹⁹, c'est-à-dire un accord qui vise à assurer un partage de la charge et des responsabilités avec les pays et communautés d'accueil, et à soutenir la recherche de solutions, notamment en cas de nécessité, par l'assistance aux pays d'origine.

Ensuite, le Cadre de partenariat pour les migrations de 2017 est également un instrument politique transversal, qui concerne à la fois les migrants au sens propre du terme, et les réfugiés. En visant notamment à permettre aux migrants et aux réfugiés de rester plus près de chez eux plutôt que de se lancer dans des voyages dangereux et à sauver des vies en mer et dans le désert, le Cadre est en tension avec les objectifs 1 et 2 du Pacte, qui vise à alléger la pression sur les pays d'accueil d'une part et renforcer l'autonomie des réfugiés d'autre part. L'objectif que plus de réfugiés demeurent dans la région résulte en un alourdissement de la pression au Niger, et d'une limitation des options pour les réfugiés, en leur déniaient l'option de voyager vers des régions plus à même de recevoir des réfugiés. D'autre part, on peut observer que le Cadre de partenariat pour les migrations répond à l'invitation qui est faite à tous les États et les parties prenantes, de s'attaquer aux causes profondes de la situation des réfugiés, notamment par une intensification des efforts internationaux visant à prévenir et régler les conflits concernées (point 9). Il faut noter que les activités des acteurs européens cherchant à régler les conflits dans la région restent sans succès et qu'ils semblent devenir partie prenante plutôt qu'une force stabilisatrice.

Dans leur mise en œuvre, la Déclaration et le Plan d'action Commun de La Valette s'appuient sur le fonds fiduciaire de l'UE pour l'Afrique. Au Niger, ce fond a permis de financer plusieurs projets structurants dont les plus pertinents sont la gouvernance et la gestion des conflits d'une part, et la gestion des migrations d'autre part. Un des objectifs de ces projets est de confiner les réfugiés dans la région, ce qui est en opposition avec

¹¹⁹ Pacte mondial sur les réfugiés / Programme d'action, p. 7, points 14 et suivants.



l'objectif d'alléger la pression sur le Niger. En revanche, ce fond a également soutenu le renforcement du système d'asile du Niger, l'identification et le transfert de réfugiés potentiels vers des agences gouvernementales, et la fourniture d'une assistance, ce qui est conforme à l'objectif d'alléger la pression sur le Niger. De plus, grâce au financement de l'UE, le HCR a mis en place un bureau et des activités de sensibilisation et d'assistance dans le centre de migration d'Agadez en 2017, pour garantir l'accès à l'asile et à l'assistance¹²⁰. En cela, ces financements s'alignent sur le financement et l'utilisation efficace et efficiente des ressources du Pacte (point 32).

Certains objectifs du cadre de partenariat, tels que « *permettre aux réfugiés de rester plus près de chez eux plutôt que de se lancer dans des voyages dangereux ; lutter contre les trafiquants et les réseaux de passeurs qui profitent du désespoir des populations* », permettent d'émettre quelques doutes sur son entière conformité au Pacte. En effet, la formulation de ces objectifs semble alourdir les charges des pays d'origine, d'accueil ou de transit des réfugiés comme le Niger. Dans la pratique, nous avons assisté pendant ces dernières années, à un niveau élevé des flux de réfugiés et de migrants, sans précédent, auquel il faut ajouter les pressions de l'UE pour les contenir sur le territoire nigérien. Or le Pacte pose le principe de la charge et des responsabilités pour mieux protéger et assister les réfugiés, et soutenir les pays et communautés d'accueil (point 5, principes directeurs). Si ce principe n'est pas respecté, le cadre de partenariat ne s'aligne qu'insuffisamment sur le Pacte mondial.

Le Plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020 présente également un intérêt par rapport au Pacte. De tous les instruments politiques liant l'Etat du Niger à l'UE, c'est celui qui suscite le plus de doute sur sa conformité avec le Pacte. En effet, cet instrument est d'abord adopté, de manière unilatérale, par le conseil européen, parallèlement à la croissance des flux de migrants et réfugiés vers l'Europe. En cela, il est en déphasage avec l'esprit et la lettre du Pacte Mondial sur les réfugiés qui privilégie la souveraineté étatique et la coopération interétatique pour une gestion concertée des mouvements de réfugiés. Au niveau des objectifs, le plan d'action régional 2015-2020 pour le Sahel qui a pour objectif principal, « le renforcement de la sécurité dans la région pour

¹²⁰ Lambert 2020.



lutter contre le terrorisme, les trafics, la radicalisation et l'extrémisme violent»¹²¹, ne s'aligne pas tout à fait sur le Pacte. En comparant leurs objectifs, il ressort que l'objectif principal du plan d'action ne s'aligne strictement sur aucun des objectifs du Pacte. Plus concrètement, l'option sécuritaire qui caractérise le plan d'action (combattre la migration irrégulière y compris le mouvement des réfugiés et le contrôle des frontières extérieures de l'UE), n'est pas partagée par le Pacte.

Enfin, l'instrument politique dont l'analyse de l'alignement sur le Pacte paraît le plus pertinent, est le mécanisme d'évacuation d'urgence et de transit (*Emergency Transit Mechanism*, ETM). Pour rappel, cet instrument offre un cadre multipartite de coopération entre le Niger, le HCR, l'OIM et plusieurs États européens. Il vise le transfert volontaire organisé par le HCR par voie aérienne ou terrestre, des personnes répondant à certains critères, à partir de la Libye vers la République du Niger ainsi que leurs mouvements ultérieurs vers un pays tiers. En effet, dans les centres de détention en Libye auxquels le HCR a accès, le personnel du HCR identifie des réfugiés vulnérables ayant besoin d'une protection internationale qui sont ensuite transférés au Niger. On pourrait soutenir que l'ETM s'aligne, globalement, sur les objectifs du Pacte. De façon spécifique, l'ETM contribue non seulement à alléger la pression sur la Libye, mais également à élargir l'accès aux solutions dans des pays autres que la Libye (et, de ce point de vue, dans des pays tiers). En facilitant la réinstallation de réfugiés évacués de la Libye dans d'autres pays, l'ETM constitue un moyen d'opérationnalisation des principes de partage de la charge et des responsabilités pour mieux protéger et assister les réfugiés, et ainsi soutenir la Libye et les communautés d'accueil dans ce pays (point 5, Principes Directeurs).

D'un point de vue fonctionnel, l'ETM apparaît comme une assistance humanitaire, telle que précisée dans le Pacte au point 32. Celle-ci implique que les États et les acteurs humanitaires travailleront pour veiller à ce qu'il y ait en temps voulu, une assistance humanitaire correspondante aux besoins, que la situation soit urgente ou prolongées, comprenant si possible des financements prévisibles, souples, non affectés et pluriannuels fournis dans le strict respect des principes humanitaires.

¹²¹ Conseil de l'UE (2015) Conclusions du Conseil sur le plan d'action régional en faveur du Sahel pour la période 2015-2020. Disponible sur: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2015/04/20/councilconclusions-sahel-regional-plan/>.



En outre, le Pacte insiste sur l'importance de mettre en place « des mécanismes efficaces » alternatifs aux camps de réfugiés (point 54), ce qui passe notamment, par une meilleure intégration de ceux-ci : le Pacte met en avant la nécessité de permettre aux réfugiés d'accéder à l'éducation, à l'emploi, à la santé, au logement, à l'alimentation, etc. (points 64 et s., intitulés « Satisfaire les besoins et soutenir les communautés »)¹²². En facilitant la réinstallation ou la relocalisation des réfugiés dans d'autres pays, l'ETM contribue à la satisfaction de ces droits garantis aux réfugiés.

Il faut cependant reconnaître que dans sa mise en œuvre, l'ETM a pu, par moment, réduire la souveraineté de l'Etat nigérien, notamment les compétences de l'organe chargé de la gestion des réfugiés. En effet, dans l'opérationnalisation de l'ETM, la CNE connaît un amenuisement de son pouvoir discrétionnaire quant à l'octroi du statut de réfugié ainsi que dans la gestion de l'entrée et du séjour sur son territoire, principalement en raison des choix politiques du gouvernement nigérien (accords politiques avec l'UE) et de l'influence du HCR¹²³. Plus concrètement, les décisions d'octroyer le statut de réfugié aux évacués de la Libye et leurs réinstallations ne relèvent pas exclusivement des compétences de la CNE. Selon les mots de Laura Lambert, l'ETM a transformé le Niger en une plate-forme pour le tri des réfugiés en candidats à la réinstallation pour les pays du Nord¹²⁴, ce qui implique que les exclus demeurent à la charge du Niger. Au regard de ces éléments, l'ETM ne respecte pas totalement la souveraineté de l'Etat du Niger, et en cela, il n'est pas en phase avec le Pacte (point 5 des principes directeurs).

En outre, alors que l'ETM réduit la pression sur la Libye, il semble alourdir, pour le moment, la pression sur le Niger, car le nombre de réfugiés transportés vers le Niger est supérieur à celui des réinstallés. Actuellement, l'amélioration en Libye se fait donc aux dépens du Niger.

Un troisième point de doute concernant l'ETM surgit sitôt que l'on analyse ce mécanisme en lien avec les projets européens de financement des gardes côtiers libyens qui au travers des « pull backs », ramènent les migrants (y compris des réfugiés) de la Méditerranée vers

¹²² Graff 2018, p.227.

¹²³ Lambert 2020.

¹²⁴ *Ibidem*.



la Libye (voire aussi ci-dessus, para. 5(c)(i)). L'ETM a été mis en place comme réponse à l'indignation suivant les images diffusées sur CNN concernant les camps d'esclavage en Libye en novembre 2017. La situation dans ces camps est le motif pour des agences onusiennes (HCR, OIM) plaident pour le débarquement des rescapés sur mer en Europe en pas en Libye¹²⁵. Nonobstant, les états européens ont continué d'organiser et financer les « pull backs » par les autorités Libyennes, et ont continué de ne pas vouloir débarquer des personnes rescapés par des acteurs privés en Europe. Ces activités ont intensifié la pression sur la Libye¹²⁶. Dans cette perspective, des acteurs étatiques européens ont d'abord organisé et financé le retour des rescapés en mer vers la Libye, d'où une très faible partie d'entre eux ont été transporté au Niger. L'ensemble de ces deux activités a été statué comme contraire à la Convention européenne des droits de l'homme (Hirsi Jamaa), contraire à l'objectif de réduire la pression sur les pays d'accueil (comme la Libye et le Niger), et constitue soit un retour dans le pays d'origine, soit un accès indirect aux pays de réinstallation, les deux cas de figures étant en flagrante violation des droits fondamentaux (en Libye en particulier).

En conclusion, l'alignement de l'ETM avec le PMR varie en relation avec le cadre adopté pour étudier le phénomène. Quand on présume que les réfugiés gérés par l'ETM sont au Niger, c'est un programme de réinstallation qui réduit la pression sur le Niger. Quand est pris en considération le fait que ces personnes ont été évacuées de Libye vers le Niger, c'est une réduction de la pression pour la Libye et un alourdissement de la pression au Niger, laquelle est néanmoins réduite pour grande partie par la réinstallation de 90% des évacués et les projets de soutien aux réfugiés. En revanche, quand le tableau inclut le fait que les personnes évacués de Libye ont d'abord été reconduites vers ce pays au travers d'activités organisées et financées par des acteurs étatiques européens subventionnés par des fonds européens, alors force est de constater qu'il s'agit d'une opération complexe alourdissant

¹²⁵ Joint Statement IOM-UNHCR, 'IOM and UNHCR Condemn the Return of Migrants and Refugees to Libya', 17 June 2021, www.iom.int.

¹²⁶ En 2020, 11.891 personnes étaient interceptés et retournés à la Libye ; en juin 2021, le *International Rescue Committee* signalait que déjà 13.000 personnes étaient retournés à la Libye en 2021 ; International Rescue Committee : Number of migrants and refugees intercepted at sea and brought back to Libya to reach all-time high in 2021, warns the IRC, 17 juin 2021, eu.rescue.org.



ASILE

Global Asylum
Governance and
the European
Union's Role

la pression sur la Libye et le Niger, aux dépens de graves violations des droits de l'homme pour les personnes concernés.



6. REFERENCES

Abebe, Tsion Tadesse, *Securitisation of Migration in Africa: The Case of Agadez in Niger*, Institute for Security Studies 2019

Alarm Phone Sahara, *UNHCR camp in Hamdallaye, Niger: Refugees protest after three days without food*, 8 octobre 2020, <https://alarmphonesahara.info/en/blog/posts/unhcr-camp-in-hamdallaye-niger-refugees-protest-after-three-days-without-food>, consulté 8 février 2022

Altai Consulting, *Rapport final Niger : mécanisme de suivi et apprentissage tierce partie du fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique*, mars 2021

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (A.S.G.I.), *Le programme Emergency Transit Mechanism et la réinstallation au Niger : Reconstruction juridique, criticités présentes et futures*, novembre 2018, www.asgi.it.

Ben Khouja, Mohammed Mehdi, *Le plan d'action régional au Sahel 2015-2020 : La sécurité avant tout !*, researchgate.net, septembre 2020.

Bøås, Morten, *EU migration management in the Sahel: unintended consequences on the ground in Niger?*, *Third World Quarterly* 42, no. 1 (2021): 52-67

Boidin, Jean-Claude, *Relations UE-ACP : la fin des préférences ? Analyse du nouvel accord Post-Cotonou*, ECDPM, janvier 2021

Boyer, Florence, *Sécurité, développement, protection. Le triptyque de l'externalisation des politiques migratoires au Niger*, *Hérodote*, vol. 172, no. 1, 2019, p. 171–191.

Boyer, Florence, *Va-et-vient et circulation : la contemporanéité des travaux de Jean Rouch sur les circulations sahéliennes*, *Journal des Africanistes*, vol. 1–2, n°87, 2017.

Boyer, Florence, et Pascaline Chappart, *Les enjeux de la protection au Niger, les nouvelles impasses politiques du « transit » ?*, mouvements.info, 30 juin 2018.

Boyer, Florence et Pascaline Chappart, *Les frontières européennes au Niger*, *Vacarme*, n°83, printemps 2018, p. 92–98.

Boyer, Florence et Harouna Mounkaila, *Européanisation des politiques migratoires au Sahel. Le Niger dans l'imbrroglio sécuritaire*, in E. Grégoire, J.-F. Kobiané et M.-F. Lange (dir.), *L'État réhabilité en Afrique : réinventer les politiques publiques à l'ère néolibérale*, Karthala, 2018, p. 267–285.



Brachet, Julien, *Migrations transsahariennes : vers un désert cosmopolite et morcelé, Niger, Bellecombe-en-Bauges : Croquant* 2009

Brachet, Julien, Manufacturing smugglers: From irregular to clandestine mobility in the Sahara, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 676, no. 1 (2018): 16-35

Cassarino, Jean-Pierre, Réadmission des migrants : Les faux-semblants des partenariats euroafricains », in *Politique Etrangère* 2016(1), 25-37.

Chappart, Pascaline, *Frontiérisation et (re)configurations migratoires*, minimex.hypotheses.org, juin 2019.

Charles, C. et P. Chappart, L'UE prend les frontières africaines pour les siennes, *Plein droit*, n°114, 2017/3, p. 7–10.

Chatelot, Christophe, Le Niger, sous-traitant africain de la politique migratoire de l'Europe, *Le Monde Afrique* 28 juin 2018

[Claire](#) Castillejo, « l'influence de la politique migratoire de l'UE sur la libre circulation régionale de l'IGAD et de la CEDEAO (Document de travail 2019)

Dauchy, Alizée, La loi contre le trafic illicite de migrant·es au Niger. État des lieux d'un assemblage judiciaire et sécuritaire à l'épreuve de la mobilité transnationale, *Anthropologie & développement*, 51 | 2020

Frowd, Philippe M., Producing the 'transit'migration state: international security intervention in Niger, *Third World Quarterly* 41, no. 2 (2020): 340-358

Graff, Thibaut Fleury, Les deux pactes mondiaux sur les réfugiés et les migrations : forces et faiblesses d'une nouvelle coopération internationale, *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 34 - n°4 | 2018

Guilyardi, Catherine, L'externalisation de la frontière de l'Europe au Niger, laboratoire de l'asile ?, Dossier « Réfugiés : du Niger à la Dordogne », *De facto*, 10–11, été 2019

Hamadou, Abdoulaye, « La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et contraintes », *Revue des droits de l'homme*, 14 | 2018

Lambert, Laura, Who is doing asylum in Niger? State bureaucrats' perspectives and strategies on the externalization of refugee protection, *Anthropologie & développement*, 51 | 2020



Latek, Marta, *La mise en œuvre du nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers : le cas du Niger*, European Parliament Research Service, PE 640.137 –septembre 2019 :

Molenaar, Fransje, *Irregular migration and human smuggling networks in Niger*, Clingendael CRU Reports, February(2017)

Moretti, Sébastien, *Transit Migration in Niger: Stemming the Flows of Migrants, but at What Cost?*, *Migration and Society* 3, no. 1 (2020): 80-88

Rodier, Claire, *Externaliser la demande d'asile*, GISTI, *Plein droit*, 2015/2 n° 105, p 10-13.

Schapendonk, Joris, *The Multiplicity of Transit: The Waiting and Onward Mobility of African Migrants in the European Union*, *International Journal of Migration and Border Studies* 3, no. 2/3 (2017)

Spijkerboer, Thomas, *The New Borders of Empire. European Migration Policy and Domestic Passenger Transport in Niger*, in Paul Minderhoud, Sandra Mantu & Karin Zwaan (eds): *Caught in Between Borders: Citizens, migrants and humans. Liber Amicorum in Honour of prof. dr. Elspeth Guild*, Wolf Legal Publishers, Tilburg 2019, p. 49-57

Tabaud, Anne-Lise, *Comment la migration s'est invitée dans la coopération de l'Union européenne avec les pays africains*, www.eu-logos.org, 27 janvier 2021

Tardis, Matthieu, *Les partenariats entre l'Union européenne et les Pays africains sur les migrations. Un enjeu commun des intérêts contradictoires*, www.ifri.org, mars 2018

Thiombiano, Daniel, *Contribution de la société civile à la coopération union européenne-afrique en matière de migration : le cas du Niger*, Bruxelles, ECRE WORKING PAPER, n°04, 2020.

Tixier, Myriam et Anne-Sophie Wender, *Coopération UE-Afrique sur les migrations : Décryptage des instruments financiers et politiques de l'Union européenne*, CIMADE, décembre 2017.

Ansems de Vries, Leonie, and Elspeth Guild, *Seeking Refuge in Europe: Spaces of Transit and the Violence of Migration Management*, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45, no. 12 (2019)

Yaye, Moctar Dan, *World Refugee Day in protest*, Alarm Phone Sahara 20 June 2019, <https://alarmphonesahara.info/en/blog/posts/world-refugee-day-in-protest>, consulté 8 février 2022



7. Annexe 1: Liste des personnes interviewées

	Sorte d'Organisation	Date de l'entretien	
RN1	ONG Nationale	10-08-2021	Présentiel
RN2	Acteur national	27-10-2021	En ligne
RN3	Acteur national	14-07-2021	Présentiel
RN4	Acteur national	13-07-2021	Présentiel
RN5	Acteur national	23-09-2021	Présentiel
RN6	Acteur international	9-07-2021	Présentiel
RN7	Acteur international	23-08-2021	Présentiel
RN8	Acteur international	26-08-2021	Présentiel
RN9	ONG Nationale	17-08-2021	???
RN10	Acteur national	26-08-2021	Présentiel
RN11	Acteur national	26-08-2021	Présentiel
RN12	Acteur international	3-09-2021	Présentiel
RN13	Acteur international	9-09-2021	Présentiel
RN14	Acteur international	14-09-2021	Présentiel
RN15	ONG Nationale	5-10-2021	Présentiel
RN16	ONG Nationale	22-07-2021	Présentiel
RN17	Acteur national	16-07-201	Présentiel
RN18	Acteur national locale	6-10-2021	Présentiel
RN 19	Acteur national	23-07-2021	Présentiel



8. Annexe 2 : Questionnaire national

1.

- a. En quoi votre institution/organisation est-elle liée à la préparation et à la mise en œuvre des accords de La Valette (Fonds Fiduciaire), de l'ETM, (y compris l'ouverture du bureau du HCR à Agadez), le Progem, la mission eucap Sahel entre l'Union européenne et le Niger sur la migration et l'asile dans le but d'assurer la protection internationale aux personnes dans le besoin ?
- b. En particulier, quelle est la nature et le degré d'implication de votre institution/organisation dans la préparation et la mise en œuvre de l'accord de La Valette (Fonds Fiduciaire), le MoU sur l'ETM et l'accord sur l'ouverture du Bureau du HCR à Agadez ?

2. **Transparence** : Selon l'étape de la participation de votre institution/organisation aux instruments;

a.

- i. Comment évaluez-vous la transparence dans la préparation des instruments? (Pour les institutions gouvernementales et la délégation de l'UE: Avez-vous partagé des informations sur la préparation des instruments avec le public?) (Pour les ONG et les OI: Étiez-vous au courant de toute information sur la préparation des instruments ?)
- ii. Les instruments ont-ils été préparés dans le cadre d'un processus transparent impliquant la participation du public?
- iii. Les projets de versions des Instruments ont-ils été communiqués au public ? Comment se sont déroulées les pourparlers et les négociations entre l'UE et le Niger ? ont-ils été accessibles au public ?
- iv. Y a-t-il eu participation parlementaire sous forme de débats parlementaires ou de votes ?
- v. D'autres parties prenantes, telles que les OI, les ONG et les Organisations de la Société Civile, ont-elles participé à la préparation des instruments, par exemple, par la présentation d'opinions écrites ou la participation à des discussions bilatérales ou multilatérales?

b.

- i. Sous quelle forme les instruments ont-ils été adoptés, loi, MoU, SOPs, arrêté, ordonnance, déclaration, le protocole d'accord, le document parlementaire ?



- ii. Quelle est la procédure et quels sont les conditions d'accès à ces documents concernant l'adoption des instruments ?
- iii. Sont-ils déposés (disponibles) dans un document transparent et public ?
- iv. Sont-ils accessibles au public ou à toute autre personne du secteur ?
- c.
 - i. Quelle est l'ampleur de la participation de votre institution ou organisation à la mise en œuvre des Instruments ?
 - ii. Diriez-vous que les règles sont mises en œuvre d'une manière transparente et publique ? L'information sur la mise en œuvre des instruments est-elle accessible au public ou à votre institution/organisation ?
 - iii. À votre connaissance et selon vos observations, quel est le degré d'implication parlementaire, ainsi que la participation de l'OI et des ONG, à la mise en œuvre des instruments ?
- 3. **Responsabilité** : Dans quelle mesure, et si oui est ce que des procédures sont disponibles pour tenir les acteurs responsables des violations présumées des droits de l'homme et des réfugiés dans la mise en œuvre des instruments? Les sources juridiques pertinentes peuvent être nationales telles que la loi sur les étrangers et la protection internationale ou internationales telle que ou la Convention de 1951 sur les réfugiés (et pour la délégation de l'UE : Charte des droits fondamentaux de l'UE).
 - a. Y a-t-il un tel contrôle administratif au niveau national et, si oui, à quelle portée? (Pour les organisations gouvernementales : Existe-t-il des mécanismes internes de responsabilisation au sein de votre institution ou par l'intermédiaire d'une autre institution gouvernementale contrôle hiérarchique, procédures de plainte ou conseil consultatif ?) (Pour les ONG et les OI : Votre institution a-t-elle accès à des mécanismes internes de responsabilisation avant toute institution gouvernementale, comme les procédures de plainte ou le conseil consultatif ?) Dans l'affirmative, votre institution ou organisation a-t-elle une expérience de ces mécanismes ?
 - b. Existe-t-il des mécanismes de responsabilisation judiciaire ou quasi judiciaire devant des institutions telles que le Parlement, (par le biais d'enquêtes parlementaires), la Cour constitutionnelle et les tribunaux nationaux ? Dans l'affirmative, votre institution ou organisation a-t-elle une expérience de ces mécanismes ?
 - c. (Pour les OI : Y a-t-il des mécanismes liés à la reddition de comptes au sein de votre organisation qui sont offerts aux intervenants nationaux ? Si oui, a-t-il été utilisé



jusqu'à présent en ce qui concerne la reddition de comptes à l'égard des instruments ?)

4. **Compatibilité** : Comment évaluez-vous la compatibilité de la loi 2015-36 et le protocole de la CEDEAO sur la libre circulation des personnes et des biens?
 - a. Comment évaluez-vous la compatibilité de la loi 2015-36 avec les sources du droit des droits de l'homme et des réfugiés, y compris la loi sur les étrangers et la protection internationale, ou la Convention de 1951 sur les réfugiés (et pour la délégation de l'UE : Charte des droits fondamentaux de l'UE)?
 - b. En particulier, dans quelle mesure les instruments traitent-ils de la protection des personnes et des groupes vulnérables (personnes ayant des besoins spéciaux, comme la Loi sur les étrangers et la protection internationale) contre la violence, l'exploitation et la discrimination ?

5. **Résultats**: Votre institution/organisation participe-t-elle aux composantes d'assistance technique des Instruments pour renforcer les capacités d'accueil et de protection du Niger ? Si oui, veuillez décrire les mesures d'aide pertinentes ainsi que le rôle et le degré de participation de votre institution ou organisation.
 - a. Veuillez évaluer la préparation du Niger à absorber et à mettre en œuvre une telle assistance. Comment les composantes d'assistance technique sont-elles mises en œuvre ou ont-elles été mises en œuvre? Quel était l'état du Niger en ce qui concerne les domaines de l'assistance technique et comment l'assistance aux instruments complète la capacité existante?
 - b. Quel est le degré d'efficacité et de durabilité dans le renforcement des capacités en ce qui concerne la structure d'accueil et de protection du Niger? Quelle est la différence de capacité créée au Niger par l'assistance technique dans le cadre des instruments? Évaluez-vous leurs natures comme permanente ou temporaire?

6. **Confinement/mobilité** : Compte tenu de la portée et de l'objet des instruments, quels effets ont-ils eu, selon vous, sur la mobilité des individus et des groupes en quête de protection internationale ? Favorisent-ils leur confinement ou leur mobilité ?
 - a. Les mesures dans le cadre des instruments comportent-elles des restrictions à la mobilité, la délivrance de permis de séjour à portée limitée ou d'autres mesures de ce genre qui affectent la mobilité de ces personnes?



7. **Alignement:** Dans quelle mesure les instruments (et leur mis en œuvre) sont-ils conformes aux trois objectifs pertinents du pacte mondial sur les réfugiés (i.e., atténuer les pressions sur les pays d'accueil; renforcer l'autonomie des réfugiés; et étendre l'accès aux solutions des pays tiers)? Comment évaluez-vous l'impact des instruments sur le Niger en fonction des objectifs fixés au sein du pacte mondial sur les réfugiés ?