

## DROIT D'ASILE ET GESTION DES FLUX MIGRATOIRES AU NIGER : LE PROBLEME DE GESTION DE FLUX MIGRATOIRE PEUT-IL ETRE SOLUBLE DANS LE DROIT D'ASILE AU NIGER ?

**SANI Abdoukarim**

*Docteur en Droit public,*

*Enseignant chercheur à la Faculté de Droit, d'Economie et de Gestion  
Université Djibo Hamani de Tahoua (Niger)*

### INTRODUCTION

Depuis la fin de l'année 2015, le Niger est devenu « ...un pays de transit où les migrants désormais s'installent »<sup>1</sup>. On peut également ajouté que c'est un pays qui accueille des milliers des réfugiés en provenance du Mali, du Nigéria et de la Lybie, pays secoués par les tensions armées. Ces deux constats permettent de mettre en exergue la place du Niger dans ce qu'on appelle, souvent de façon exagérée, « la crise migratoire » au niveau mondial.

En effet, la migration définie comme « Déplacement d'une personne ou d'un groupe de personnes, soit entre pays, soit dans un pays entre deux lieux situés sur son territoire. La notion de migration englobe tous les types de mouvements de population impliquant un changement du lieu de résidence habituelle, quelles que soient leur cause, leur composition, leur

durée, incluant ainsi notamment les mouvements

des réfugiés, des personnes déplacées, des migrants économiques et des personnes se déplaçant pour d'autres motifs, y compris le regroupement familial »<sup>2</sup>, s'est accentuée ces dix dernières années au plan mondial. Les chiffres récents montrent une progression presque du simple au double, le nombre global de migrants internationaux passant de 150 millions en 2000 à 272 millions en 2020, et de 14 millions à 25,9 millions pour les réfugiés<sup>3</sup>. Les raisons qui poussent à ces déplacements hors ou dans les frontières d'un même Etat, sont très diverses. Il peut s'agir de la recherche d'un mieux-être pour soi ou sa famille : travail, regroupement familiale et études, ou de la fuite des situations malheureuses et tragiques telles que les conflits, les

---

<sup>1</sup> C'est le titre de l'émission Grand Reportage sur le Radio France Internationale (RFI), publiée le 19/03/2020 sur site rfi.fr/podcast/20200319

<sup>2</sup> République du Niger, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et religieuses, *Politique*

*Nationale de la Migration, 2020-2035*, mise à jour de novembre 2020, p. vii, définition reprise de Glossaire de la migration OIM, 2007.

<sup>3</sup> OIM, Rapport Etat de la migration dans le monde, 2020, p.11.

persécutions et les catastrophes. Le point d'orgue a été atteint en 2015 et 2016 mettant ainsi « l'humanité au pied du mur »<sup>4</sup>. La médiatisation du phénomène des déplacés traversant la méditerranée pour rejoindre l'Europe, présenté comme une invasion mais aussi accompagné de drame avec des pertes en vie humaines<sup>5</sup>, a poussé à la recherche d'une réponse internationale *via* l'instauration d'une gouvernance globale de la question migratoire.

L'approche humanitaire traditionnelle portée par le droit international des droits de l'homme<sup>6</sup>, et celui des réfugiés axée sur le non refoulement, la non-discrimination et la protection, sans être remise en cause doit être complétée et renforcée afin d'avoir un système efficace à même de résoudre le problème. Déjà, les débuts des années 2000 ont vu naître des nouvelles

politiques visant, tout en protégeant le migrant irrégulier, à réprimer les trafiquants d'êtres humains dont les migrants. Le support juridique de cette politique est la Convention sur la criminalité transnationale organisée et ses deux Protocoles additionnels, l'un visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes et l'autre à lutter contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air<sup>7</sup>. Entrée en application le 29 septembre 2003, la Convention fixe les orientations générales visant à renforcer la coopération entre les États de manière à lutter contre la criminalité transnationale organisée. Le premier protocole, entré en vigueur le 25 décembre 2003, définit la traite des personnes et a pour champ, la prévention, les enquêtes et les poursuites des infractions transnationales commises par des groupes criminels organisés. Il vise

<sup>4</sup> Vincent Bernard, « Migration et Déplacement : l'humanité au pied du mur », in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Volume 99 Sélection française 2017/1 p.14.

<sup>5</sup> Entre 2014 et 2016, l'Europe est la destination la plus dangereuse du monde. Les nombres de morts en méditerranée étaient les suivants : 3072 en 2014, 3700 en 2015 et 5000 en 2016. Voir, RODIER (C.), « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2017, mis en ligne le 08 novembre 2017, pp. 2 et suivants, URL : <http://revdh.revues.org/3375>

<sup>6</sup> LOCHAK (D), « *Les étrangers et les droits de l'homme* », in *Mélanges à Robert Édouard CHARLIER*, Paris, l'Université et de l'enseignement moderne, Paris, 1981, p. 615 ; ZEROUALI (M.) et JANATI-IDRISSI (A), *Droit international des droits de l'Homme : instruments, mécanismes et procédures*, Oujda, Hilal, 2005, Decaux (E.), « *Droits des travailleurs migrants et droit international des*

*droits de l'Homme* », *Migrations Société*, vol. 117-118, no. 3, 2008, p. 185 ; DECAUX (E.) et BIENVENU (N.), *Les grands textes internationaux des droits de l'homme*, Paris, La documentation française, 2016 ; FELLER Erika et al, dir. *La protection des réfugiés en Droit international*, Larcier 2008, ALLAND Denis, « Le dispositif international du droit d'asile », In, *Droit d'Asile et des réfugiés*, Colloque SFDI à Caen, Paris-Pédone, 1997 ; CASTILLO MAROIS Justine, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : étude du point de vue de la France*, Thèse en droit, Université de Bordeaux, 2016 ; HAMADOU Abdoulaye, *La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et contraintes*, in, *Revue des droits de l'homme*, 14 | 2018, Varia, Édition électronique.

<sup>7</sup> Résolution 55/25 de l'Assemblée générale du 15 novembre 2000.

également, la protection et l'assistance aux victimes. Quant au second protocole, entré en vigueur le 28 janvier 2004, il définit le trafic de migrant et a pour objet : combattre le trafic illicite de migrants, promouvoir la coopération entre les États Parties, tout en protégeant les droits des migrants qui font l'objet d'un tel trafic.

Mais, la « crise migratoire » aux portes des États riches, a imposé la nécessité de trouver une solution concertée au plan mondial ciblée cette fois sur les personnes en déplacement. C'est à cet effet, que le premier sommet des chefs d'État et de gouvernement sur les mouvements massifs de réfugiés et de migrants, appelé Réunion de haut niveau des Nations Unies sur la gestion des mouvements massifs de réfugiés et de migrants a été sanctionné par une déclaration dite de New York<sup>8</sup>, adoptée le 19 septembre 2016 par l'Assemblée générale des Nations Unies à l'unanimité des 193 États membres. La Déclaration reconnaît que les États ont « la responsabilité partagée [...] de gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants avec humanité, sensibilité et compassion [...] en veillant à répondre aux besoins de chacun, et qu'il y a lieu d'employer à cette fin la coopération internationale, étant entendu qu'il existe

divers moyens et ressources pour riposter »<sup>9</sup>. A ce titre, l'AG/NU a décidé d'engager un processus de négociation en vue d'adopter un « pacte mondial pour les migrations sûres, ordonnées et régulières » et un « Pacte mondial sur les réfugiés ». Le premier a été adopté par la conférence internationale chargée d'adopter le Pacte mondial sur la migration et approuvée par l'AG/NU en décembre 2018, à la même date, le second a été adopté par la 73<sup>e</sup> session de l'AG/NU. Le Pacte sur la migration a comme vision « une meilleure coopération entre les États pour améliorer la gouvernance des migrations internationales »<sup>10</sup>, tout en réaffirmant « le droit souverain des États de définir leurs politiques migratoires nationales et leur droit de gérer les migrations relevant de leur compétence, dans le respect du droit international »<sup>11</sup>. Au cœur du Pacte sur les réfugiés, se trouve la problématique du « partage de la charge » ou du « partage des responsabilités » entre les États à propos de la protection de réfugiés. A cet effet, les objectifs poursuivis par ce dernier, sont : « alléger la pression sur les pays d'accueil, renforcer l'autonomie des réfugiés, élargir l'accès aux solutions dans des pays tiers et favoriser les conditions

<sup>8</sup> A/RES/71/1 AG

<sup>9</sup> Assemblée générale des Nations Unies, 2016.

<sup>10</sup> Para. 115.

<sup>11</sup> Ibid., para.115.

d'un retour dans les pays d'origine en sécurité et dans la dignité »<sup>12</sup>.

Cependant, parallèlement à toutes ces initiatives, les pays occidentaux riches, l'Union européenne et ses Etats membres notamment, continuent, d'une part, à durcir les conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur leurs territoires<sup>13</sup>, à réprimer « la migration irrégulière »<sup>14</sup>, et à mettre le droit d'asile au service des politiques de contrôle des flux migratoires en instaurant une pratique de sélection des profils de demandeurs d'asile<sup>15</sup>. D'autre part, à externaliser la gestion des flux migratoires et des demandes d'asile, influençant ainsi les politiques migratoires des Etats du sud<sup>16</sup>.

Pourtant, « la crise mondiale des réfugiés est, pour l'essentiel, une crise qui affecte les pays du sud. Environ 84% des réfugiés

sont accueillis dans des pays en développement et non dans les pays du nord »<sup>17</sup>. En effet, si on prend l'exemple de l'Afrique, en 2019, plus de 21 millions d'africains qui vivent hors de leurs pays, sont dans d'autres pays du continent, contre 19 millions qui vivent hors Afrique<sup>18</sup>. Aussi, en 2021, sur les 94.663.734 personnes relevant de la compétence du HCR, 19.164.667 sont en Afrique de l'Est, Corne de l'Afrique et Grands lacs, 8.438.318 en Afrique australe et 10.659.935 en Afrique de l'Ouest et du centre, alors que seulement 12.097.566 sont en Europe<sup>19</sup>.

Tout en adhérant aux politiques mondiales relatives à la migration, les Etats africains ont adopté des instruments juridiques et politiques adaptés à leurs situations spécifiques et visant à réguler les

<sup>12</sup> Pacte mondial sur les réfugiés, projet final au 26 juin 2018, p.3

<sup>13</sup> Voir : Idil Atak, *L'euphorisation de la lutte contre la migration irrégulière et les droits humains : une étude des politiques de renvois forcés en France, au Royaume-Uni et en Turquie*, Bruxelles, Bruylant, 2011; Olivier Delas, « L'Union européenne et la crise des migrants : crise des migrants ou crise de la politique d'immigration de l'Union européenne? » dans Mitch Robinson et al, *Réciprocité et universalité: sources et régimes du droit international et des droits de l'homme : mélanges en l'honneur du Professeur Emmanuel Decaux.*, Paris, Éditions Pedone, 2017.

<sup>14</sup> Salvatore PALIDDA, « La criminalisation des migrants », (1999) 129-1 Actes de la recherche en sciences sociales 39-49, 43 ; Roberto Angrisani. *L'action de la Cour de justice de l'Union européenne pour la protection des droits fondamentaux face à la répression des migrations irrégulières*. Droit. Université de Bordeaux; Université Laval (Québec, Canada). Faculté de

droit, 2020. Français. ffNNT : 2020BORD0318ff. fftel03145185f

<sup>15</sup> Catherine WITHOL De WENDEN, « quelle coopération face aux défis posés par les flux migratoire ? », in, *La coopération, enjeu essentiel du droit des réfugiés*, s d A-M Tournepiche, Paris, Pedone, 2015, pp. 75-87 ; CICR, Note sur la migration et le principe de non-refoulement, in, in *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Volume 99 Sélection française 2017/1, pp. 179-192.

<sup>16</sup> Rodier Claire, « Externaliser la demande d'asile », *GISTI, Plein droit*, 2015/2 n° 105, p 10-13 ; 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

<sup>17</sup> Entretien avec Filippo Grandi, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, in, *Revue Internationale de la Croix Rouge*, Volume 99 Sélection française 2017/1, p. 26.

<sup>18</sup> OIM, État de la migration dans le monde, 2020, p. 60.

<sup>19</sup> UNHCR, Rapport global 2021, p. 10.

déplacements sur le continent<sup>20</sup>. Le premier élément, est la Convention de l'Unité africaine, qui en prolongeant la convention de Genève de 1951, est son « complément régional efficace »<sup>21</sup>. « Cela est particulièrement visible en ce qui concerne le principe de la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sans discrimination, la définition des réfugiés et l'expulsion et le non refoulement des réfugiés »<sup>22</sup>. D'autres initiatives plus récentes peuvent être signalées notamment l'Agenda 2063 de l'Union Africaine adoptée en janvier 2015, le cadre révisé de la politique de migration pour l'Afrique adopté par l'UA en 2016 et l'instauration de la Zone de Libre Echange Continentale Africaine en 2018.

Au niveau sous régional Ouest africain auquel appartient le Niger, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>23</sup> et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)<sup>24</sup> se présentent

comme des espaces d'intégration<sup>25</sup> pour la production et la mise en œuvre des outils et mécanismes sur la libre circulation des personnes et des biens, la transhumance, la migration, le commerce transfrontalier, le développement des zones transfrontalières et la coopération transfrontalière<sup>26</sup>. Ces questions constituent des enjeux importants pour le Niger au vue de sa position géographique au sein de cet ensemble intégré.

Le Niger, est un Etat en position charnière entre l'Afrique subsaharienne et le Maghreb. Avec une superficie de 1 267 000 km<sup>2</sup>, et les trois quarts occupés par le désert du Sahara, il est frontalier à l'Ouest du Mali et du Burkina Faso, au sud du Nigéria et du Bénin, à l'Est du Tchad, au nord de l'Algérie et de la Libye, ce qui le place dans la bande Sud du Sahara et au cœur du Sahel ouest-africains. Le Niger est aussi frontalier de « deux corridors de

<sup>20</sup> DEGNI-SEGUI, René. L'action des institutions africaines en matière de réfugiés. In : *Droit d'asile et des réfugiés*. Colloque de la SFDI à Caen. Paris : Pedone, 1997. 379 p., p. 229-251.

<sup>21</sup> Convention de l'Unité africaine régissant les aspects propres au problème des réfugiés en Afrique, 10 septembre 1969, article 8 – Collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, para. 2 : « 2. La présente Convention constituera pour l'Afrique, le complément régional efficace de la Convention de 1951 des Nations Unies sur le statut des réfugiés ».

<sup>22</sup> CASTILLO MAROIS Justine, Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative

au statut des réfugiés : étude du point de vue de la France, Thèse en droit, Université de Bordeaux, 2016, p. 318.

<sup>23</sup> Traité d'Abuja du 28 mai 1975 instituant la CEDEAO.

<sup>24</sup> Traité créant l'UEMOA signé le 10 janvier 1994 à Dakar.

<sup>25</sup> Luc Marius Ibriga, Saib Abou Coulibaly et Dramane Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, PADEG, 2008.

<sup>26</sup> SOUWEMA Kassem Salam, « L'intégration régionale par le prisme de la frontière étatique : cas de l'Afrique de l'ouest », In Revue « Afrilex-Droits- d'Afrique, Février 2020

conflits »<sup>27</sup> que sont le nord Mali et le nord-Est du Nigéria et la Libye<sup>28</sup>. C'est un Etat géostratégique. Cette position, ajoutée à la longueur des frontières (5834 km), et le déficit de leur contrôle comme de certaines parties du territoire<sup>29</sup>, fait du Niger un terrain particulièrement propice aux passages des migrants et aux divers trafics.

Le Niger « un pays à la fois de transit pour des milliers de candidats à la migration, et dans une certaine mesure un pays de destination, et une voie de retour aux caractéristiques multiples. Les conflits et autres crises sécuritaires qui sévissent dans la région ont fait du Niger un pays de destination pour de nombreux réfugiés et demandeurs d'asiles et réfugiés »<sup>30</sup>.

Cependant, jusqu'en 2015, il était un pays essentiellement de transit<sup>31</sup>, et était devenu d'accueil de réfugiés suites aux conflits au nord Mali et au nord Est du Nigéria<sup>32</sup>. L'arsenal juridique était constitué d'une part, de l'ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1980 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger et son texte d'application, le décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger et les Conventions bilatérales entre le Niger et certains pays voisins ou amis en matière de libre circulation des personnes, en conformité avec le droit communautaire<sup>33</sup> et la Constitution<sup>34</sup>. D'autre part, de la Loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés au Niger, et son texte

<sup>27</sup> Nations Unis, Commission économique pour l'Afrique, Les conflits dans la région du sahel et leurs conséquences sur le développement, 2017, p.14.

<sup>28</sup> Ibid., p.14.

<sup>29</sup> Voir : Communautés transfrontalières au sahel. Enjeux économiques et défis sécuritaires : études de cas des communautés de Makalondi (Niger-Burkina Faso) et Yassane (Niger-Mali), OIM Niger-2016 ; Projet de renforcement de la sécurité aux frontières dans la région de Diffa (SEDINI) : étude des flux sur les frontières Niger-Nigéria et Niger-Tchad dans la région de Diffa. OIM Niger-2016.

<sup>30</sup> République du Niger, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et religieuses, Politique Nationale de la Migration, 2020-2035, mise à jour de novembre 2020, p.9. selon le même document, « Il est ressorti des statistiques disponibles, qu'à la date du 31 août 2018, on dénombre 149.471 déplacés internes, 25.799 demandeurs d'asile, 177.333 réfugiés, 14.546 retournés, 33.695 rapatriés (DGECM/R, OIM, HCR), ce qui

traduit l'ampleur de ces types de flux migratoires au cours de ces dernières années ».

<sup>31</sup> Voir, Migration au Niger, Profil nationale, 2009, préparé pour l'OIM par Issaka Maga Hamidou ; 123. 886 personnes ont transité par le Niger en 2012. Cf. INS-Niger, Rapport sur les migrations, Institut National de la Statistique, 2012, p. 1.

<sup>32</sup> Hamani Oumarou, Jean-François Caremel, Hadiza Kiari Fougou, « EN GUDUN HIJIRA » : Fuites, accueils, solidarités et reconfiguration économiques en contexte d'insécurité et d'aide humanitaire dans la région de Diffa, Rapport de recherche, LASDEL, 2017.

<sup>33</sup> ZOGO NKADA (S-P), « La libre circulation des personnes : réflexions sur l'expérience de la C.E.M.A.C. et de la C.E.D.E.A.O. », Revue internationale de droit économique 2011/1 (t. XXV), pp. 127-128.

<sup>34</sup> Constitution du 25 novembre 2010, article 42 « ... les ressortissants des autres pays bénéficient sur le territoire de la République du Niger des mêmes droits et libertés que les ressortissants nigériens dans les conditions déterminées par la loi ».

d'application, le décret n°98-382/PRN/MI/AT du 24 Décembre 1998, portant application de la loi de loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés. Cette loi a le mérite de donner une définition large de réfugié à son article 2<sup>35</sup>. Mais la situation a pris une tout autre tournure à partir des années 2015 et 2016. Selon l'OIM, entre 2013 et 2015, 5000 à 7000 migrants ont transité par le Niger pour passer au Maghreb avec comme destination finale l'Europe, ils étaient 400.000 en 2016<sup>36</sup>. Ces passages ont malheureusement occasionné des drames avec des pertes en vies humaines dans le désert nigérien. Malgré que, selon l'IOM, il est difficile d'avoir des chiffres précis et actualisés des personnes qui périssent dans ce désert, on peut noter qu'ils étaient 50 en 2014, 48 en 2015 et 34 en 2016<sup>37</sup>. Face à ces drames et sous la « contrainte », des

pays européens de destination, l'Etat du Niger a réagi.

Cette réaction a consisté, d'abord à renforcer la cadre juridique nigérien de la gestion des flux migratoires, et ensuite à nouer des accords avec l'UE et certains de ces Etats membres en vue de bénéficier de l'appui de ces derniers. C'est ainsi que, en plus l'Ordonnance n° 2010-86 du 16 décembre 2010 relative à la lutte contre la traite des personnes, la Loi n°2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants au Niger a été adoptée. Elaborée avec l'appui 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, cette loi a pour objet : prévenir et combattre le trafic de migrants, protéger les droits des personnes qui font l'objet d'un trafic de migrants et promouvoir la coopération nationale et internationale

<sup>35</sup>En effet, cet article est formulé comme suit : « **Aux termes de cette Loi, le terme «Refugie» s'applique, au Niger, a toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social et de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut, ou du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels évènements, ne peut, ou en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.**

**Le terme «Refugie »s'applique également a toute personne qui du fait d'une agression, d'une**

**occupation extérieure, d'une domination étrangère ou d'Evènement troublant gravement l'ordre public dans une partie ou dans la totalité de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité, est obligée de quitter sa résidence habituelle pour chercher refuge dans un autre endroit a L'extérieur de son pays d'origine ou du pays dont elle a la nationalité ».**

<sup>36</sup> OIM-Niger, *Rapport annuel 2016*, Niamey, Bureau OIM-Niger, p. 5.

<sup>37</sup>

[http://www.liberation.fr/planete/2015/06/18/le-desert-nigerien-l-autre-tombeau-des-migrantsafricains\\_1331731](http://www.liberation.fr/planete/2015/06/18/le-desert-nigerien-l-autre-tombeau-des-migrantsafricains_1331731) ; <http://sahelien.com/niger-agadez-44-migrants-morts-dans-le-desert>

pour prévenir et combattre le trafic de migrants (article 1). Ce trafic 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). Aussi, suite au sommet de la Valette<sup>38</sup>, les autorités nigériennes, ont noué des relations de coopération avec l'Union européenne, à travers divers instruments politiques, juridique et financiers<sup>39</sup>, notamment le Mémoire d'accord (MoU) établissant un mécanisme d'évacuation d'urgence et de transit de la Libye vers le Niger, signé le 20 décembre 2017 entre la République du Niger et la Représentation du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés au Niger, révisé en février 2020 en incluant l'OIM. Communément appelé « *Emergency Transit Mechanism* » ou « ETM », il permet de transférer certains migrants et demandeurs d'asile de la Libye

au Niger. On peut aussi citer le financement de certains projets tel que l'offre d'asile à Agadez<sup>40</sup>, dont les missions consistent à identifier, référencer et orienter « les 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 »<sup>41</sup>. Toutes ces activités sont financées par le fonds fiduciaire d'urgence de l'UE pour l'Afrique<sup>42</sup>. La mise en œuvre de ces outils conduit à un tri parmi les demandeurs d'asile sur le sol nigérien, certains sont considérés comme des réfugiés, et ont droit à la protection, « les autres sont réacheminées vers leur pays d'origine par l'Organisation Internationale des Migrations, ou disparaissent dans la nature, restant bloqués au Niger ou

<sup>38</sup> Déclaration politique, Sommet de La Valette, 11-12 novembre 2015 ; Plan d'action, Sommet de La Valette, 11-12 novembre 2015, les piliers sont : « 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 ; 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 réintégration. Voir,

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.

<sup>39</sup> Voir, Bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas Spijkerber, *Asile*, Rapport pays Niger, 2022, téléchargeable sur [www.asileproject.eu](http://www.asileproject.eu).

<sup>40</sup> Ville chef-lieu de la Région du même nom frontalière de la Libye et de l'Algérie.

<sup>41</sup> Bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, op. cit., p.44.

<sup>42</sup>

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

repreuant leur route vers l'Afrique du Nord et parfois l'Europe »<sup>43</sup>.

C'est cette conséquence que nous analysons dans cette étude, en interrogeant le rôle du droit nigérien d'asile dans la recherche des solutions à la crise migratoire qui « assaille » l'Europe. Le flux migratoire est défini comme « Nombre de migrants qui se déplacent ou qui sont autorisés à se déplacer d'un pays à un autre en vue d'obtenir un emploi ou de s'établir dans le pays pour une période déterminée »<sup>44</sup>. Parmi ces flux, seuls nous intéressent ceux qui ont comme projet l'accès au territoire européen de façon irrégulière en transitant par le Niger. Leur gestion renvoie à la mise en œuvre des moyens et décisions destinés à contrôler et freiner ces mouvements.

Le droit d'asile peut être défini comme la « *protection d'un Etat d'accueil reconnue à une personne qui cherche cette protection en raison des craintes qu'elle éprouve en cas de retour dans son pays d'origine ou de résidence habituel* »<sup>45</sup>. Il faut préciser que l'asile peut être « un préalable au statut de réfugié [...car il

faut...] accorder au demandeur un droit de séjour le temps que sa demande soit instruite... [Il est aussi]...une conséquence du statut, qu'il revient au droit interne de décider en articulation avec le Droit international »<sup>46</sup>. Le Niger a signé et ratifié la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole additionnel de 1967 ainsi que la convention de l'OUA de 1969 régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique. Ces textes internationaux définissent les personnes susceptibles de bénéficier du statut de réfugié et leur régime de protection, mais il revient aux Etats d'accorder ou non ce statut. Dans cette étude, nous utilisons le terme réfugiés pour les demandeurs d'asile et les réfugiés ayant le statut.

La solubilité est entendue comme « la qualité de ce qui est soluble »<sup>47</sup>, alors que soluble est un adjectif qui qualifie quelque chose « qui peut être dissous dans un solvant, (...) qui peut être résolu »<sup>48</sup>.

Cette réflexion s'articule autour de la compréhension de la démarche des

<sup>43</sup> HAMADOU Abdoulaye, La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et contraintes, in, Revue des droits de l'homme, 14 | 2018, p. 12.

<sup>44</sup>République du Niger, Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité publique, de la Décentralisation et des Affaires coutumières et religieuses, Politique Nationale de la Migration, 2020-2035, mise à jour

de novembre 2020, p. vii, définition reprise de Glossaire de la migration OIM, 2007.

<sup>45</sup> Cour Nationale du Droit d'Asile (France), Lexique du contentieux du droit d'asile.

<sup>46</sup> ALLAND Denis, « Le dispositif international du droit d'asile », In, Droit d'Asile et des réfugiés, Colloque SFDI à Caen, Paris-Pédone, 1997, p.32.

<sup>47</sup> Larousse 2008, p.950.

<sup>48</sup> Ibid., p.950.

autorités nigériennes dans la formulation et la mise en œuvre du droit d'asile, dans un contexte de crise migratoire, d'insécurité régionale et de l'inscription par les européens notamment, de la question migratoire au cœur des politiques de la coopération au développement. Elle se fait à partir des questions suivantes : le problème de gestion des flux migratoires peut-il être soluble dans le droit d'asile au Niger ? C'est-à-dire si le droit d'asile peut être un outil de régulation de la migration vers les pays européens ?

Le territoire, délimité par des frontières sûres, matérialise les Etats et l'espace d'exercice de leur souveraineté conformément aux principes issus des accords de Westphalie<sup>49</sup>, nonobstant les pesanteurs des rapports internationaux allant dans le sens de l'atténuation de ce principe de souveraineté<sup>50</sup>. C'est pourquoi il appartient à l'Etat, en ce qui concerne les étrangers, de conditionner l'accès à son territoire, élément de sa souveraineté, et d'en préciser les conditions. Cependant,

les thématiques migratoires et d'asile, étant inscrites au cœur de la coopération entre l'UE et le Niger, leur traitement se fera sous influence de l'UE<sup>51</sup>, ses relations avec les Etats en développement étant toujours « déséquilibrées » en sa faveur<sup>52</sup>. Egalement, le Niger, comme tout Etat dans les relations internationales<sup>53</sup>, peut être un acteur rationnel mu par ses propres intérêts, en l'occurrence, l'accès à plus d'aide publique au développement. Pour certains migrants aussi, la possibilité d'accéder au statut de réfugiés, plus protecteur existe.

L'analyse des documents juridiques, politiques et les rapports d'études, d'activités et d'enquêtes, ne permet pas de démontrer la volonté manifeste des principaux acteurs à utiliser le droit d'asile nigérien comme solution au problème des flux migratoire vers l'Europe. Toutefois, au vu des formulations et de l'application du droit nigérien des étrangers et des accords entre l'UE et le Niger, on peut affirmer que les conditions favorables à la

<sup>49</sup> Traité de Münster signé le 30 janvier 1648 mettant fin à la guerre de Trente Ans et les des deux traités signés le 24 octobre 1648 pour mettre fin à la guerre de Quatre-vingts ans.

<sup>50</sup>Voir : Bertrand Badie, *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayart, 1999 ; NDIAYE Sidi Alpha, « La crise du modèle souverainiste de la nationalité en droit international public », In Revue « Afrilex-Droits- d'Afrique, Janvier 2017.

<sup>51</sup>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) ; Chatelot, Christophe, Le Niger, sous-traitant africain de la politique migratoire de l'Europe, *Le Monde Afrique* 28 juin 2018.

<sup>52</sup> Boidin, Jean-Claude, *Relations UE-ACP : la fin des préférences ? Analyse du nouvel accord Post-Cotonou*, ECDPM, janvier 2021.

<sup>53</sup> Luc Sindjoun, « L'Afrique au prisme des relations internationales » dans Mamoudou Gazibo et Céline Thiriot (sous la direction), *Le politique en Afrique : État des débats et pistes de recherche*, Paris, Karthala, 2009.

solubilité de la gestion des flux migratoire dans le droit d'asile nigérien (I), sont réunies, mais aussi que l'utilisation stratégique, comprise comme l'instrumentalisation du droit d'asile pour d'autres fins que la protection des réfugiés, comporte des risques (II).

### **I- Des conditions favorables à la solubilité de la gestion des flux migratoires dans le droit d'asile au Niger.**

Afin que le problème de la gestion du flux migratoire puisse trouver sa solution dans le système d'asile au Niger, il faudrait, d'une part, que, du point de vue juridique et technique, une possibilité soit offerte aux migrants de basculer ou de se faire basculer dans le groupe de demandeur d'asile et/ou réfugiés. Et, d'autre part, cette situation doit profiter à tous les acteurs : Etats, organisations internationales et personne déplacées. Le droit nigérien des étrangers, favorable aux réfugiés (A), peut-être une occasion pour les gouvernants et une incitation pour les migrants au changement de statut de migrant à réfugié, tandis que les mutations de la solidarité internationale en matière de protection de réfugiés (B), en mettant la

protection de réfugiés au cœur des politiques de l'aide publique au développement, crée un espace où se jouent les intérêts des acteurs internationaux, chacun essayant d'en tirer le maximum de profit.

### **A- Le droit nigérien des étrangers, favorable aux réfugiés.**

L'étranger est défini en droit nigérien comme, «...tout individu qui n'a pas la nationalité nigérienne, soit qu'il ait une nationalité étrangère, soit qu'il n'ait pas de nationalité »<sup>54</sup>. Cette définition, ne précisant pas les raisons de la présence de l'individu sur territoire nigérien, peut-être en plus du migrant étendue au réfugié. Les deux « individus » n'étant pas soumis au même régime juridique, les conditions d'entrée et de séjour des migrants sont relativement restreintes (1), alors que celles d'octroi de droit d'asile, articulé autour de la protection sont plutôt ouvertes (2).

### **1- Des conditions relativement restreintes d'entrée et de séjour des migrants**

<sup>54</sup> Ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1980 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger, article 1<sup>er</sup>

L'entrée et le séjour des étrangers migrants sont soumis à des conditions fixées par les Etats. Même l'appartenance à des espaces intégrés sur le plan économique et politique n'a pas complètement supprimé l'existence de ces conditions. C'est tout le moins le cas de la CEDEAO et de l'UEMOA organisations auxquelles appartient le Niger.

L'entrée et le séjour des étrangers au Niger, immigrants compris, sont régis par l'ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1980 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger et son texte d'application, le décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger. Selon ces textes, pour entrer sur le territoire nigérien, l'immigrant doit se munir de certains documents<sup>55</sup> et visas sous peine d'être refoulé à la frontière<sup>56</sup>. Une fois sur le territoire nigérien, tout séjour de plus de trois mois est soumis à une autorisation sous forme de permis<sup>57</sup> délivré par le ministre chargé de

l'intérieur<sup>58</sup>. Aussi, les activités professionnelles salariées ou non peuvent être interdites ou règlementées<sup>59</sup>. Enfin l'immigré peut faire l'objet d'une mesure d'expulsion<sup>60</sup>. Mais ce régime s'applique « sous réserve des lois et règlements spéciaux y apportant dérogation et des conventions internationales, auxquelles le Niger est partie »<sup>61</sup>. Les ressortissants des Etats membres de la CEDEAO et de l'UEMOA et de ceux ayant conclu des accords bilatéraux avec le Niger en matière de migration sont, à cet effet, soustraits de ces contraintes.

Dans les organisations d'intégration, les questions de l'entrée et de séjour sont réglées à travers le principe de libre circulation des personnes, ce dernier se décline en droit d'entrée, droit de résidence et droit d'établissement<sup>62</sup>. Le traité d'Abuja du 28 mai 1975 instituant la CEDEAO consacre le principe de libre circulation des personnes en son article 2 paragraphe d, qui dispose « les citoyens de la communauté ont le droit d'entrée, de

<sup>55</sup> Le décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 à son article 2 précise la nature des documents (passeport de voyage ou autre document de voyage, certificat de vaccination international, garantie de rapatriement).

<sup>56</sup> Ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1980 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger, article 3.

<sup>57</sup> Le décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 indique que le permis de séjour et de deux ans renouvelable (art. 21), qu'il peut être retiré si l'immigrant reste sans emploi ou sans ressources plus de trois mois (art.18), et les autorités peuvent

désigner des lieux où les étrangers ne peuvent se rendre ou s'établir (art.29).

<sup>58</sup> Ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1980 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger, article 5, sous réserve des conditions fixées par le décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987.

<sup>59</sup> Ibid, article 6.

<sup>60</sup> Idem, article 16.

<sup>61</sup> Idem, article 2.

<sup>62</sup> Luc Marius Ibriga, Saib Abou Coulibaly et Dramane Sanou, *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, PADEG, 2008.

résidence et d'établissement et les États membres s'engagent à reconnaître ces droits aux citoyens de la communauté sur leurs territoires respectifs, conformément aux dispositions des protocoles y afférents (...) »<sup>63</sup>. L'article 4, paragraphe C du traité créant l'UEMOA signé le 10 janvier 1994 à Dakar consacre également la libre circulation. Ce principe en apparence libéral censé garantir la liberté d'entrée et de séjour aux migrants ressortissants des États membres de ces organisations, ne l'est pas complètement, du moins si on le compare au système européen et même aux régimes prévus par certaines conventions bilatérales signées par le Niger.

En effet, le droit communautaire (CEDEAO et UEMAO), tout en supprimant les formalités classiques d'entrée, c'est-à-dire le visa ou permis<sup>64</sup>,

impose aux citoyens communautaires, d'être détenteurs de documents de voyage valides, sur lesquels les services de contrôle aux frontières peuvent apposer leurs cachets et être à jour des vaccins obligatoires<sup>65</sup>, et les candidats au long séjour, doivent être titulaires d'un titre de résidence<sup>66</sup>, alors que les citoyens européens accèdent à l'espace Schengen sur simple présentation de leur carte d'identité ou de leur passeport, et ne doivent pas être titulaires d'une carte de séjour.

A ces conditions minimales il est vrai, viennent s'ajouter d'autres restrictions, qui découlent notamment d'une définition restrictive du citoyen<sup>67</sup> de la communauté CEDEAO, des tempéraments<sup>68</sup> apportés à la libre circulation dans ces espaces et d'une certaine insuffisance du texte de l'UEMOA<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> Cette disposition a été reprise par l'article 59 du traité révisé le 24 juillet 1993. La libre circulation sera réalisée sur une période de 15 ans et par étape comme indiqué par le protocole A/P1/5/79 adopté le 29 mai 1979 à Dakar. Ainsi, Première étape : Droit d'entrée et abolition de visa d'entrée 5 ans (1980 - 1985) ; Deuxième étape : Droit de résidence 5 ans (1985-1990), protocole additionnel n° A/SP1/7/86 adopté à Abuja le 1er juillet 1986 et Troisième étape : Droit d'établissement 5 ans (1990-1995), Protocole additionnel n° A/SP2/5/90 adopté à Banjul le 29 mai 1990.

<sup>64</sup> Protocole N°A/P1/5/79 adopté le 29 mai 1979 à Dakar, article 3.

<sup>65</sup> Ibid, article 1<sup>er</sup>

<sup>66</sup> Idem, article 1<sup>er</sup>.

<sup>67</sup> Le protocole A/P5/5/82 portant code de la nationalité de la communauté adopté à Cotonou le 29 mai 1982, définit le citoyen communautaire comme « toute personne qui, par descendance, a la

*nationalité d'un État membre et qui ne jouit pas de la nationalité d'un État non-membre de la Communauté (...) », excluant ainsi la pluri-nationalité extra communautaire.*

<sup>68</sup> En effet, l'article 4 du Protocole de 1979, dispose que « (...) les États membres se réservent le droit de refuser l'entrée sur leurs territoires à tout citoyen de la Communauté entrant dans la catégorie des immigrants inadmissibles aux termes de leurs lois et règlements en vigueur ». Aussi, selon l'article 91 du traité de l'UEMOA, les États peuvent refuser l'entrée sur leurs territoires pour des raisons liées à l'ordre public, la santé publique et la sécurité publique.

<sup>69</sup> En effet, contrairement à l'article 1<sup>er</sup> du protocole de 1979 de la CEDEAO, les textes de l'UEMOA ne prévoient pas la nature et la forme du document de voyage utilisable sur son espace. La pratique de l'utilisation de la carte d'identité

Cependant les ressortissants des Etats comme le Burkina Faso<sup>70</sup> et le Mali<sup>71</sup> entretenant des relations bilatérales avec le Niger en la matière, peuvent se prévaloir des conditions plus favorables que celles du Droit communautaire<sup>72</sup>. Selon les dispositions de ces accords, les ressortissants des Etats partis peuvent entrer et résider sur leurs territoires respectifs sans visa ni permis de séjour, il suffit juste d'être muni d'une pièce d'identité valide.

Toutefois, même si des cas de refoulement à la frontière pour défaut de documents de voyage<sup>73</sup> peuvent arriver, le contrôle de la traversée des frontières se caractérise par des « pratiques anormales »<sup>74</sup>. Ces pratiques qui sont le fait des agents chargés du contrôle des frontières sur les points de passage officiels, sont entre autres : « corruption, rackets, trafics d'influences

etc... »<sup>75</sup>. Elles constituent, pour les voyageurs communautaires en situation régulière, des tracasseries administratives et une violation flagrante du droit à la libre circulation, et paradoxalement un contournement de la légalité pour les voyageurs en situation irrégulière avec la complicité des agents, car « De nombreux voyageurs ne disposant pas des documents exigés pour le franchissement des frontières sont obligés de payer pour la traversée »<sup>76</sup>, ouvrant ainsi la voie à tous les trafics et à une circulation incontrôlée des personnes, y compris dangereuses pour la sécurité nationale. A cela vient s'ajouter, l'existence des voies de passages non officiels, c'est-à-dire sans agents de contrôle, manifestation de la porosité des frontières. Ces points se comptent par centaines sur les différentes frontières nigériennes<sup>77</sup>. Ils servent des voies de

---

nationale, est plutôt l'application de l'article 1<sup>er</sup> de de l'Accord de Bamako du 27 octobre 1978 sur la libre circulation des personnes et le droit d'établissement dans le cadre de la CEAO, ancêtre de l'UEMOA.

<sup>70</sup> Protocole d'accord (délimitation des frontières, mouvements des populations, coopération entre les autorités frontalières) du 23 juin 1964 entre le Niger et la Haute Volta.

<sup>71</sup> Convention d'établissement et de circulation des personnes du 22 avril 1964 entre le Niger et le Mali entrée en vigueur le 20-02-65.

<sup>72</sup> Pour une analyse approfondie, voir : MAIGA Djibo, *Analyse des Conventions bilatérales entre le Niger et certains pays voisin ou amis en matière de libre circulation des personnes*, CARIM Notes d'analyse et de synthèse 2011/30 Module juridique.

<sup>73</sup> Voir, Migration au Niger, Profil nationale, 2009, préparé pour l'OIM par Issaka Maga Hamidou ; République du Niger, Ministère de la justice, Direction générale de l'Agence Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes (ANLTP), Rôle du Niger dans la lutte contre la traite des personnes et le trafic illite des migrants, Septembre 2017.

<sup>74</sup> SOUWEMA Kassem Salam, « L'intégration régionale par le prisme de la frontière étatique : cas de l'Afrique de l'ouest », Op.cit., p.24.

<sup>75</sup> Ibid., p.24.

<sup>76</sup> SOUWEMA Kassem Salam, « L'intégration régionale par le prisme de la frontière étatique : cas de l'Afrique de l'ouest », P.25.

<sup>77</sup> Voir : Communautés transfrontalières au sahel. Enjeux économiques et défis sécuritaires : études de cas des communautés de Makalondi (Niger-Burkina Faso) et Yassane (Niger-Mali), OIM Niger-2016 ; Projet de renforcement de la sécurité aux

passage à destination du Maghreb pour les migrants ressortissant de l'espace CEDEAO en situation irrégulière, souvent sous la coupe des passeurs. Malheureusement, régulièrement, des cas d'abandon des migrants sont enregistrés dans le désert nigérien<sup>78</sup>. Cependant, pour les migrants qui demandent une protection internationale, il faut, selon la loi n° 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants leur faciliter l'accès aux institutions en charge de ces questions<sup>79</sup>, créant ainsi, une passerelle entre le statut de migrant et celui de réfugié.

## 2- Les conditions ouvertes d'octroi du droit d'asile.

En application du Droit internationale des réfugiés, la définition de ces derniers relève du niveau international, alors que la détermination du statut relève du droit interne<sup>80</sup>. Dans la mise en œuvre de cette

compétence, certains Etats, notamment occidentaux, adoptent une position restrictive et négative<sup>81</sup> afin de lutter contre le flux migratoire et le terrorisme. Contrairement à cette position, le Niger, adopte une position extensive et positive<sup>82</sup>, ouvrant ainsi ses frontières, ce qui n'est pas sans conséquences sur les capacités socio-économiques de l'Etat à accueillir un nombre élevé de réfugiés.

La position extensive et positive a « pour conséquence d'élargir, voire d'ouvrir l'accès au statut de réfugiés »<sup>83</sup>, suivant « une interprétation téléologique »<sup>84</sup> du Droit international des réfugiés et/ou d'une écriture ouverte des textes nationaux en la matière. Cette position irrigue les textes nigériens sur les procédures de détermination du statut de réfugié et de sa définition.

La protection est au cœur du système d'admission au statut de réfugié. Cette

---

frontières dans la région de Diffa (SEDINI) : étude des flux sur les frontières Niger-Nigéria et Niger-Tchad dans la région de Diffa. OIM Niger-2016.

<sup>78</sup> Voir, Migration au Niger, Profil nationale, 2009, préparé pour l'OIM par Issaka Maga Hamidou ; République du Niger, Ministère de la justice, Direction générale de l'Agence Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes (ANLTP), Rôle du Niger dans la lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite des migrants, Septembre 2017 ; HAMADOU Abdoulaye, La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et contraintes, in, Revue des droits de l'homme, 14 | 2018, Varia, Édition électronique.

<sup>79</sup> Loi n° 2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants, article 35.

<sup>80</sup> ALLAND Denis, « Le dispositif international du droit d'asile », In, Droit d'Asile et des réfugiés, Colloque SFDI à Caen, Paris-Pédone, 1997.

<sup>81</sup> CASTILLO MAROIS Justine, Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : étude du point de vue de la France, Thèse en droit, Université de Bordeaux, 2016, p.185.

<sup>82</sup> Ibid, p.229.

<sup>83</sup> CASTILLO MAROIS Justine, Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : étude du point de vue de la France, op.ci.t, p. 230.

<sup>84</sup> Ibid, p.30.

protection doit être soit contre la persécution, soit contre « la violence généralisée », tel que prévu par la loi. Cependant, si pour le critère de « violence générale », il n'y a pas de difficulté à identifier un pays en guerre par exemple, comment faire pour s'assurer qu'une personne est persécutée de façon individuelle ? Surtout que la persécution n'est pas définie y compris en droit international<sup>85</sup>, à part la définition donnée par les statuts de la Cour pénale internationale, qui elle-même est « limitée à la persécution dans le cadre de la définition d'un crime particulièrement grave, qui justifie la compétence pénale internationale... »<sup>86</sup>.

En France par exemple, pour écarter les demandes infondées, le Code d'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), prévoit à son article L-741 les notions de demande abusive, frauduleuse ou dilatoire et de « pays d'origine sûr ». Un pays est « considéré comme tel s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'Etat de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales »<sup>87</sup>, une liste de pays sûrs est établie à cet effet. Tous les demandeurs

d'asile originaires des pays inscrits sur cette liste sont soumis à une procédure accélérée offrant moins de garanties que la procédure classique.

En droit nigérien, ces mécanismes qui permettraient d'éviter que le droit d'asile ne soit contourné n'existent pas dans la législation. Aucun filtre permettant d'écarter les demandes infondées n'existe, mieux, la loi indique clairement que « la décision admettant une personne *au bénéfice du doute*<sup>88</sup> au statut de réfugié... »<sup>89</sup>. C'est donc au bénéfice du doute que le statut de réfugié est octroyé, et non sur la base de résultat d'une enquête ou autres références. Il suffit, pour le demandeur d'asile de se soumettre à l'une des procédures prévues par les textes.

Le décret n°98-382/PRN/MI/AT du 24 Décembre 1998, portant application de la loi de loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés a prévu deux types de procédure d'admission au statut de réfugié, l'une individuelle et l'autre collective.

La procédure individuelle est de façon classique celle qui incombe à chaque demandeur d'asile d'entreprendre des

<sup>85</sup> FELLER Erika et al, dir. *La protection des réfugiés en Droit international*, Larcier 2008, p.65

<sup>86</sup> Ibid, p. 65.

<sup>87</sup> République française, SENAT, Rapport n°130, *La procédure de demande d'asile*, 14 novembre 2012 ; p.31

<sup>88</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>89</sup> Loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés, article 5.

démarches auprès de la commission. Trois étapes rythment cette procédure: la demande de statut de réfugié ; l'entretien et la constitution du dossier ; et enfin la délibération de l'assemblée plénière de la Commission Nationale de l'Eligibilité au Statut de Réfugié (CNE). Légalement le HCR doit assister le demandeur d'asile dans ses démarches puisque «tout candidat au statut des réfugiés doit en faire la demande au président de la CNE par le canal du représentant du Haut-Commissariat aux réfugiés »<sup>90</sup>, aussi, « Le Secrétariat Permanent reçoit les demandes d'éligibilité au statut des réfugiés par l'entremise du HCR. »<sup>91</sup>. Cependant, en pratique la demande manuscrite est adressée directement au président de la CNE déposée auprès de la Direction Générale de l'Etat Civil et des Réfugiés (DGEC-R), qui assure le Secrétariat Permanent de la Commission Nationale de l'Eligibilité au Statut de Réfugié par le demandeur d'asile.

La décision d'octroi de statut de réfugié relève de l'assemblée plénière de la CNE, qui regroupe tous les membres. Pour finir, « dès la reconnaissance de son statut, le réfugié se verra établi par le Ministre

chargé de l'intérieur une carte de réfugié et, en cas de besoin, un titre de voyage prévu à l'article 28 de la convention des Nations Unis du 28 juillet 1951 »<sup>92</sup>. En cas de rejet de la demande d'asile, le demandeur peut contester cette décision devant les instances prévues à cet effet, notamment «...auprès du Ministre chargé de l'intérieur et ce, sans préjudice des autres voies de recours devant les juridictions compétentes... »<sup>93</sup>.

Egalement, la réglementation sur l'admission au statut de réfugié, prévoit que, « en cas d'arrivée massive des personnes en quête d'asile, et devant notamment l'impossibilité matérielle de déterminer leur statut sur une base individuelle, la commission peut décider de leur reconnaître collectivement le statut des réfugiés. Toutefois, lorsque la situation l'exige, la commission peut soumettre les cas de certaines personnes du groupe à un examen individuel»<sup>94</sup>. C'est sur la base de cet article que le Ministre chargé de l'intérieur a décidé que « Les Maliens rentrés au Niger suite au conflit armé qui a éclaté en janvier 2012 dans le Nord du Mali, sont admis au bénéfice du statut de réfugié *prima facies*,

<sup>90</sup>Décret n°98-382/PRN/MI/AT du 24 Décembre 1998, portant application de la loi de loi n° 97-016 du 20 juin 1997, article 7

<sup>91</sup>Arrêté n°208/MI/AT/SP/CNE, du 14 juillet 2000 portant règlement intérieur de la Commission Nationale au statut des réfugiés, article 9.

<sup>92</sup> <sup>92</sup> Décret n°98-382/PRN/MI/AT du 24 Décembre 1998, portant application de la loi de loi n° 97-016 du 20 juin 1997, article 10.

<sup>93</sup>La loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés, article 5.

<sup>94</sup>Idem, article 14.

conformément aux dispositions de l'article 1er l'alinéa 2 de la Convention de l'OUA de 1969... »<sup>95</sup>. Ainsi, « les intéressés sont considérés réfugiés relevant du mandat du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés »<sup>96</sup>. C'est le même traitement pour les ressortissants du Nord-Est du Nigeria à travers l'arrêté n° 806/MI/SP/D/AC/R/DEC-R du 04 décembre 2013 accordant le bénéfice du statut temporaire de réfugiés ces derniers. S'ils sont reconnus comme réfugiés, ce que ces candidats à l'asile remplissent les conditions requises fixées par une définition large de réfugié en droit nigérien.

A la lecture de l'article 2 de loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés, on se rend compte que deux groupes de personne sont susceptibles d'accéder au statut de réfugié au Niger. Les deux groupes sont hors de leurs pays d'origine ou de résidence et ne veulent ou peuvent pas y retourner. Mais pour le premier, parce qu'il est victime de persécution à cause de son statut personnel, alors que pour le second c'est à cause de ce qu'on peut appeler une

violence généralisée. Les deux alinéas de cet article 2 sont construits autour de cette distinction. Par conséquent seules les personnes répondant à ces critères peuvent bénéficier du statut de réfugiés. Aussi, ces critères constituent la limite aux pouvoirs de la commission d'éligibilité en matière d'attribution de statut, sa décision devant être conforme à cet article 2<sup>97</sup>. Il est important de remarquer que, en reprenant la définition consacrée par la Convention de l'Unité africaine, le texte nigérien « prolonge la Convention de Genève de façon positive, car elle peut accroître le nombre de personnes entrant dans la définition du réfugié »<sup>98</sup>.

Toutefois, même répondant à ces critères, les demandeurs d'asile tombant sous le coup de l'article 3 de la loi portant statut de réfugiés sont exclus du bénéfice de ce statut. Cet article donne en fait une définition négative du réfugié. Sa lecture permet d'identifier ces personnes comme celles qui ont commis des crimes politiques ou non politiques, ou qui ont agi contre les intérêts des grandes organisations internationales, notamment

<sup>95</sup> Arrêté n°142/MI/SP/D/AR/DEC-R du 16 mars 2012, accordant le bénéfice du statut de réfugiés *prima facie* au Niger, aux maliens victimes du conflit armé du nord du Mali, article 1<sup>er</sup>.

<sup>96</sup> *Idem*, article 2.

<sup>97</sup> Décret n°98-382/PRN/MI/AT du 24 Décembre 1998, portant application de la loi de loi n° 97-016

du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés, article 5.

<sup>98</sup> CASTILLO MAROIS Justine, *Les interprètes de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés : étude du point de vue de la France*, opcit, p. 347.

l'Union africaine et l'Organisation des Nations Unis<sup>99</sup>.

Ces clauses d'exclusions étant rarement, ou même jamais appliquées, le Niger a accueilli des milliers de réfugiés dont la prise en charge n'est pas sans poser quelques difficultés, notamment liées aux capacités socio-économiques de l'Etat du Niger à accueillir ce flux massif de réfugiés.

A la date du 31 octobre 2022, le Niger accueille 296,435 réfugiés<sup>100</sup> et Demandeurs d'asile. Comme l'a souligné Madame Dominique Hyde Directrice de la Division des relations extérieures du HCR, « Le Niger est un pays extraordinairement généreux. Bien que ce soit un des pays les plus pauvres au monde, il a gardé ses portes ouvertes, il a accueilli les réfugiés »<sup>101</sup>. Mais cette ouverture n'est pas sans poser quelques problèmes pouvant limiter cette capacité d'accueil. Plusieurs problèmes peuvent être liés à l'afflux massif des réfugiés<sup>102</sup>. Sans minimiser les autres problèmes, il est question ici d'évoquer ceux en lien avec les capacités sociales et économiques de l'Etat à accueillir cet afflux massif. Il est établi

dans ce sens, le lien entre afflux massif des réfugiés et la lourde charge que constitue leur accueil surtout dans de Etats en manque de ressources suffisantes comme le Niger. En effet, dans le classement mondial, le Niger a souvent occupé le dernier rang en matière de développement humain et de lutte contre la pauvreté. Cette situation de pauvreté se conjugue avec une démographie galopante. C'est dans ce contexte que le Niger accueille ce flux massif, avec tous les impacts sur les économies, les infrastructures, les services, les communautés et l'environnement où « certains des indicateurs [...sont...] les pires au monde en matière d'éducation, de santé et de tout ce qui a trait à la réalisation des objectifs de développement durable »<sup>103</sup>. Il est donc indéniable que sans solidarité internationale, le Niger ne saurait seul assurer la protection de ces réfugiés.

<sup>99</sup> La loi de loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés, article 3.

<sup>100</sup> <https://data.unhcr.org/fr/country/Niger>.

<sup>101</sup> Entretien accordé à *ONU info* sur <https://news.un.org/fr/story.2021>.

<sup>102</sup> Voir MUBIALA Mutoy, *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique. Problématique et perspective*, Bibliothèque de droit africain 4, 2006, pp. 29-44.

<sup>103</sup> Dominique Hyde, Entretien accordé à *ONU info* sur <https://news.un.org/fr/story.2021>.

## **B- Les mutations de la solidarité internationale en matière de protection des réfugiés**

Les Etats frontaliers de conflits comme le Niger, supportent des charges particulièrement lourdes liées à l'accueil et la prise en charge des flux des réfugiés sur leurs territoires. Ces Etats souvent très pauvres ont besoin d'une solidarité renforcée pour assurer cette responsabilité<sup>104</sup>. C'est ce que semble affirmer la Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés<sup>105</sup>, mais sans préciser la forme que doit prendre cette solidarité. La répartition proportionnelle des charges entre les Etats à travers la coopération, impulsée par le HCR<sup>106</sup>, est devenue la modalité de cette solidarité<sup>107</sup>. Cette coopération s'incarne dans des mécanismes comme la réinstallation dans le cadre des solutions durables, et surtout l'assistance matérielle et financière des Etats riches. C'est ces mécanismes sont ciblés uniquement sur la protection des réfugiés (1), jusqu'à

l'avènement du pacte sur les réfugiés<sup>108</sup> qui prend en compte le développement local des communautés hôtes (2).

### **1- Le financement de la protection ciblée des réfugiés**

Les modalités de prise en charge des réfugiés tels que pratiquées par le HCR, se déclinent en deux grandes catégories : d'une part la protection et l'assistance qui correspondent à la gestion de l'urgence, et d'autre part les solutions durables. La protection et l'assistance consiste à accorder le droit d'asile aux réfugiés et à les protéger contre le retour forcé, tout en leur apportant l'aide indispensable à la survie. En ce qui concerne les solutions durables, le HCR et ses partenaires proposent aux réfugiés le rapatriement volontaire vers leur pays d'origine, l'intégration dans le pays de refuge ou la réinstallation dans un pays tiers. Cette protection est principalement assurée par le financement du HCR.

Il faut rappeler que le budget du HCR s'inspire du cadre stratégique des Nations-

<sup>104</sup> TOURNEPICHE Anne-Marie, « La coopération en droit des réfugiés : enjeu d'avenir. Remarques introductives », in, *La coopération, enjeu essentiel du droit des réfugiés*, s d A-M Tournepiche, Paris, Pedone, 2015, p.9.

<sup>105</sup> Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, Préambule, Considérant n°4.

<sup>106</sup> BEIGBEDER Yves, *Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*, Paris, PUF, 1999, 127p.

<sup>107</sup> CASTILLO Justine, « La coopération dans la répartition de la charge du réfugié entre les Etats », in, *La coopération, enjeu essentiel du droit des réfugiés*, s d A-M Tournepiche, Paris, Pedone, 2015, pp. 61-73.

<sup>108</sup> 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

Unis et du chapitre sur le budget-programme<sup>109</sup>. C'est donc un budget-programme adopté par le Comité exécutif<sup>110</sup> et fondé sur les besoins des personnes relevant du HCR. Il est composé de quatre (04) piliers : programme pour les réfugiés, programme pour les apatrides, projets pour la réintégration, et projets pour les déplacés internes. Ces piliers sont aussi présentés par objectifs thématiques tels que : Solutions durables, Participation communautaire et autonomie, Appui à la logistique et aux opérations, Environnement et protection favorable, Processus de protection et documents Adéquats, Sécurité face à la violence et à l'exploitation, Direction, coordination et partenariat et Besoins de base et les services essentiels...

Comme partout, y compris dans le budget général, « les besoins de base et les services essentiels », consomment la plus grande partie de budget du HCR au Niger. En effet, en 2013 et en 2018, la part du budget consacrée à cet objectif, se lève respectivement à 10210586 US<sup>111</sup> et 15505259 US<sup>112</sup>. Sont pris en charge dans cette rubrique, les besoins en matière de santé, de service de santé reproductive et

de lutte contre le VIH, la nutrition, l'eau, l'hygiène et l'assainissement, l'abris et les infrastructure, l'énergie, les articles élémentaires, ménagers et d'hygiène, les services pour les personnes ayant des besoins spécifiques, et l'éducation.

Il faut aussi noter que le budget du HCR est principalement financé par les contributions volontaires directes, notamment des Etats. Pour l'année 2013 par exemple, les plus grands contributeurs du Budget pour la région Afrique concernant le pilier 1 Programme pour les réfugiés, sont<sup>113</sup> : l'Union européenne avec 45 165 375 US, les Etats-Unis d'Amérique avec 29 145 788 US, l'Allemagne avec 23 786 836 US, la France n'a contribué qu'à hauteur de 2 655 336 US. Le caractère volontaire des contributions pose la question de la mobilisation des ressources suffisante à couvrir les besoins exprimés par le HCR. Au Niger, les années 2013 et 2018 ont été déficitaires, ce qui n'a pas permis de réaliser certaines activités, pourtant importantes pour les réfugiés. Au-delà de l'insuffisance des moyens pour l'assistance des réfugiés, il se pose également la problématique des conséquences des actions d'assistance

<sup>109</sup> TOURNEPICHE Anne-Marie, « Le financement de la protection internationale des réfugiés », in *La protection internationale et européenne des réfugiés, La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés à l'épreuve du*

*temps*, A.M. TOURNEPICHE (dir.), Pedone, 2014, p.119.

<sup>110</sup> Ibid, p.118.

<sup>111</sup> HCR-Niger, Rapport global, 2013, p.5.

<sup>112</sup> HCR-Niger, Rapport global, 2018, p.10.

<sup>113</sup> HCR-Niger, Rapport global, 2013, p. 4.

humanitaire le développement des pays hôtes.

## 2- Le lien entre l'accueil des réfugiés et le développement local

La protection ciblée des réfugiés se matérialise par l'assistance humanitaire apportée à ces derniers. Cette assistance est souvent porteuse des conséquences négatives sur le développement socio-économique des localités et communautés qui accueillent les réfugiés. On peut notamment citer « la prise en compte de la situation des populations locales au moment de la fourniture de l'assistance aux réfugiés, (...) et le sort de ces populations après le retrait de l'humanitaire »<sup>114</sup>. Relativement au second aspect lié à l'après assistance humanitaire, il s'agit, pour réduire les impacts sur les infrastructures et les services des pays d'accueil, comme l'avait recommandé le Secrétaire Général des Nations-Unis, d' « articuler l'aide d'urgence sur l'action de reconstruction et de développement, (...), [en ne prenant pas] simplement le relais des opérations de secours en passant à la phase d'assistance au développement, mais de conjuguer les

efforts de chacune des parties travaillant avec ses compétences et ses moyens propres dans les domaines de relèvement qui correspondent le mieux à ce qu'elle peut faire au sein d'un ensemble cohérent où tout est bien coordonné»<sup>115</sup>. Dans ce sens, malgré des discussions à l'initiative du HCR<sup>116</sup>, la question de l'intégration de l'assistance aux réfugiés dans les programmes de développement était restée sans suite jusqu'en 2016.

En effet, suite à plusieurs grandes crises migratoires et de réfugiés, s'est tenue une réunion de haut niveau des Nations-Unis sur la gestion des mouvements massifs de réfugiés et de migrants à l'issue de laquelle la déclaration de New York a été adoptée à l'unanimité des 193 Etats membres de l'ONU. Le rapport du Secrétaire Général de l'ONU, ayant servi de document préparatoire de cette rencontre, demandait « que de nouveaux engagements soient pris au niveau mondial concernant les déplacements massifs de réfugiés et de migrants, et [que] des recommandations so[ie]nt formulées pour que les droits fondamentaux, la sûreté et la dignité des réfugiés et des migrants soient garantis à tout moment »<sup>117</sup>. Plusieurs engagements

<sup>114</sup> MUBIALA Mutoy, *La mise en œuvre du droit des réfugiés et des personnes déplacées en Afrique ? Problématique et perspective*, Bibliothèque de droit africain 4, 2006, p. 41.

<sup>115</sup> Nations Unis, *Les causes des conflits et la promotion d'une paix et d'un développement*

*durables en Afrique*. Rapport du Secrétaire général présenté au Conseil de sécurité des Nations Unis, New York, 1998, P.14.

<sup>116</sup> MUBIALA Mutoy, op.cit., p.44.

<sup>117</sup> Cité dans OIM, *Rapport Etat de la migration dans le monde*, p.150.

ont été approuvés par les Etats signataires de cette déclaration. Certains concernent les migrants et réfugiés de façon indifférencié, d'autres portent sur l'un ou l'autre des deux groupes<sup>118</sup>. Ces engagements portent entre autres sur la responsabilité des Etats dans la gestion des réfugiés et des migrants, et du partage de la charge liée à l'accueil des réfugiés. A cet effet, la Déclaration reconnaît que les États ont « la responsabilité partagée [...] de gérer les déplacements massifs de réfugiés et de migrants avec humanité, sensibilité et compassion [...] en veillant à répondre aux besoins de chacun »<sup>119</sup>, et les États se sont engagés « à promouvoir un partage plus équitable de la charge et des responsabilités que représentent l'accueil des réfugiés du monde et l'aide dont ils ont besoin, compte étant tenu des contributions actuelles et de la diversité des capacités et des ressources entre les États». Pour faire le lien entre l'accueil des réfugiés et le développement des Etats et communautés hôtes, et atténuer les pressions sur les ressources de ces communautés, les signataires de la déclaration de New-York, indiquent que « (...) Nous appuierons les programmes de développement locaux qui servent à la fois

les intérêts des réfugiés et ceux des communautés d'accueil »<sup>120</sup>. Cette déclaration a abouti à l'élaboration et l'adoption du Pacte Mondial sur les réfugiés.

Le pacte mondial sur les réfugiés, même sans être juridiquement contraignant, est désormais l'instrument international pour le partage de responsabilité de la charge due à l'accueil des réfugiés. Il sert à la mise en œuvre pratique des réponses, en indiquant les mesures à prendre. A cet effet, l'un des piliers du plan d'action est « Appui aux pays et communautés d'accueil »<sup>121</sup>, avec comme domaine d'appui, «Satisfaire les besoins et soutenir les communautés »<sup>122</sup>. l'une des mesures pour mettre en œuvre ce domaine, est de « Veiller à fournir des ressources suffisantes, sans préjudice de l'aide publique au développement, aux autorités publiques nationales et locales et à d'autres prestataires de services compte tenu de l'augmentation des besoins et des pressions exercées sur les services sociaux. Les programmes devraient profiter aux réfugiés et aux pays et communautés d'accueil»<sup>123</sup>.

<sup>118</sup> Ibid, p.155.

<sup>119</sup> Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, A/RES/71/1, Point 11.

<sup>120</sup> Ibid, Point 68.

<sup>121</sup> Pacte mondial sur les réfugiés, Nation Unis, New York, 2018, Plan d'action, p.53.

<sup>122</sup> Ibid, p.27.

<sup>123</sup> Plan d'action, p.53.

Afin de s'assurer de l'intégration de la protection des réfugiés dans les politiques de développement, le HCR a développé des partenariats avec les acteurs de la finance et du développement. C'est le cas notamment de la Banque mondiale et des banques régionales de développement<sup>124</sup>.

C'est dans ce sens qu'au Niger, le 12 septembre 2018, « la Banque mondiale a approuvé un financement de 80 millions de dollars en faveur du projet d'appui aux réfugiés et aux communautés d'accueil (PACA). Cette opération a pour objectif d'aider le Niger à améliorer l'accès aux services de base et aux débouchés économiques des réfugiés et des communautés hôtes dans 15 communes des régions de Diffa, Tahoua et Tillabéri, et d'apporter un soutien institutionnel aux autorités locales régionales et centrales de ces trois régions et celle d'Agadez»<sup>125</sup>. La représentante du Haut-commissariat des Nations-Unies au Niger pour les réfugiés, se félicitant de cette opération, a indiqué que « cette nouvelle démarche montre que la présence de réfugiés peut contribuer au développement des communautés hôtes »<sup>126</sup>.

On peut à juste titre penser que la présence de réfugiés comme moyen pour attirer les investissements pour le développement, peut être instrumentalisée à cette fin.

## II- Les risques d'une utilisation stratégique du droit d'asile.

Le mot risque est ici entendu dans un double sens : comme la probabilité qu'un événement se réalise, et comme le danger engendré par la réalisation de l'évènement en question. Ainsi, l'utilisation stratégique du droit d'asile (A) comprise comme l'instrumentalisation du droit d'asile pour d'autres fins que la protection des réfugiés, est un événement probable à la faveur des conditions d'octroi d'asile perméables, auxquels s'ajoutent des nouveaux enjeux du financement de la protection des réfugiés. Si cet événement se réalise, il va engendrer des faits susceptibles d'être des dangers (B).

### A- Contexte et stratégies des acteurs

Les stratégies des acteurs sont comprises ici comme leur capacité à instrumentaliser les conditions favorables à la solubilité du

<sup>124</sup> Nations Unis, Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, 2018, p.14.

<sup>125</sup> Niger : la Banque mondiale approuve une aide de 80 millions de dollars en faveur des réfugiés et des communautés d'accueil, Communiqués de

Presse, 13 septembre 2018, sur [www.banquemoniale.org/fr/neuws](http://www.banquemoniale.org/fr/neuws).

<sup>126</sup> Communiqués de Presse, 13 septembre 2018, sur [www.banquemoniale.org/fr/neuws](http://www.banquemoniale.org/fr/neuws).

problème de gestion de flux migratoire dans le droit d'asile. Ces stratégies d'acteurs (2), trouvent un terreau fertile dans un contexte dont les politiques relatives à la lutte contre les trafics des migrants et à la sécurité nationale sont devenues des aspects fondamentaux de la gestion du flux migratoire (1).

### **1- Le contexte : La lutte contre l'insécurité aux frontières et le trafic des migrants, facteurs de maîtrise de flux migratoire**

L'espace sahélien est connu pour être un espace en proie à des crises multiformes, dont la crise sécuritaire est celle qui, actuellement retient le plus l'attention<sup>127</sup>.

La situation dans cet espace est en effet caractérisée par la présence des groupes radicaux, la circulation des armes et l'augmentation de la criminalité organisée, notamment les « deux corridors de conflits » que sont le nord Mali et le nord-Est du Nigéria et la Libye où sévissent des conflits armés et des actes de violence. Le

Niger, frontalier de ces zones, sans être un Etat en conflit, fait les frais de cet état de fait, essentiellement dans ses parties frontalières<sup>128</sup>.

Concrètement, depuis 2012, le Niger fait régulièrement l'objet d'attaques armées contre ses communautés frontalières et ses positions militaires avancées par des éléments venus de l'autre côté des frontières<sup>129</sup>. Pour faire face à cette menace sécuritaire, le Niger a engagé diverses actions, notamment militaire, collectivement<sup>130</sup> avec la coopération des autres Etats du sahel et la communauté internationale, et individuellement sur le plan interne.

Sur ce dernier plan, les mesures les plus emblématiques sont les fermetures des frontières ou l'accroissement des patrouilles militaires sur ces dernières<sup>131</sup>, et surtout l'instauration de l'état d'urgence dans au moins trois régions, régulièrement prorogée depuis 2012<sup>132</sup>. Ces interdictions concernent aussi les candidats à

<sup>127</sup> Voir, Nation Unis, Commission économique pour l'Afrique, *Les conflits dans la région du sahel et leurs conséquences sur le développement*, 2017.

<sup>128</sup> PNUD, *Analyse des facteurs de conflits au Niger*, Septembre 2017.

<sup>129</sup> On peut citer les plus marquantes : l'attaque des camps militaires d'Inates à la frontière malienne qui a fait 71 morts en 2019, et de Chinagodar en 2020 avec 89 morts.

<sup>130</sup> UMATE Mohamed, *La stratégie de Défense collective en Afrique : cas de la Force Multinationale Mixte de la commission du bassin du lac Tchad (CBLT) dans la lutte contre Boko Haram* ; AHMET Illa, *Menaces sécuritaires au*

Sahel : causes et réponses apportées, In *Sécurité, migration et changement de comportement pour le développement de la région de Tahoua*, Colloque scientifique international Tahoua Sakola, Juillet 2018, pp. 141-207.

<sup>131</sup> OIM Niger-2016, *Projet de renforcement de la sécurité aux frontières dans la région de Diffa (SEDINI) : étude des flux sur les frontières Niger-Nigéria et Niger-Tchad dans la région de Diffa*. OIM Niger-2016.

<sup>132</sup> Voir, Loi n°98 – 24 du 11 août 1998, portant réglementation de l'état d'urgence modifiée par Loi N° 2015-07 du 10 AVRIL 2015.

l'immigration transitant par le Niger, limitant ainsi leur droit à la libre circulation.

Cependant, le contrôle des zones frontalières reste toujours faible. Ainsi, ces espaces sont des zones de non droit, livrés aux terroristes et autres trafiquants, notamment ceux des migrants illégaux.

La lutte contre la criminalité transnationale organisée, dans son volet lutte contre le trafic illicite de migrants<sup>133</sup>, constitue ainsi la politique publique de gestion de flux migratoire, complétant à cet effet la politique de pénalisation de la mobilité irrégulière comme en Europe. En effet, cette dernière revêt deux aspects : la pénalisation de la migration irrégulière et l'aide à celle-ci et la pénalisation du trafic illicite de migrants. Le premier aspect est régi par l'ordonnance n°81-40 du 29 octobre 1980 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Niger et son texte d'application, le décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 réglementant les conditions d'entrée et de

séjour des étrangers au Niger. Il ressort de la lecture de ces textes, que pour un étranger, le séjour sans permis, l'activité professionnelle sans autorisation et pour tout citoyen, l'aide à l'entrée, au séjour, ou la circulation irrégulières, ou le fait de loger un étranger sans autorisation, sont des infractions passibles de peines de prison ou d'amende, et de retrait d'autorisation de transport ou de confiscation de moyen de transport<sup>134</sup>. On voit bien que, contrairement à certaines affirmations<sup>135</sup>, la pénalisation de la migration irrégulière n'est pas seulement le fait de la loi relative au trafic illicite de migrants. Cette dernière lutte essentiellement, « contre la dimension organisée et transnationale »<sup>136</sup> de l'aide à la migration irrégulière, conformément à la Convention contre la criminalité transnationale organisée et son protocole additionnel relatif au trafic illicite de migrant.

Si la pénalisation de la possession de documents d'identité ou de voyage

<sup>133</sup> 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

<sup>134</sup> Décret n°87-076/PCMS/MI/MAE/C du 18 juin 1987 réglementant les conditions d'entrée et de séjour des étrangers au Niger, articles 4, 5, 11, 13 et 15.

<sup>135</sup> HAMADOU Abdoulaye, La gestion des flux migratoires au Niger entre engagements et

contraintes, in, *Revue des droits de l'homme*, 14 | 2018, Varia, Édition électronique.

<sup>136</sup> PERRIN Delphine, « Dynamiques juridiques et politiques autour des mobilités en Afrique méditerranéenne et sahélienne : inspirations, ambitions et contraintes », *Migrations Société*, 2020/1 (N° 179), p. 75-89. DOI : 10.3917/migra.179.0075. URL : <https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-1-page-75.htm>

frauduleux concerne le migrant<sup>137</sup>, l'essentiel des incriminations touche plutôt, d'une part, l'aide à l'entrée, au séjour, au transit irréguliers et au manque de contrôle et de signalement par des transporteurs des voyageurs illégaux. Et d'autre part, l'association, le blanchiment d'argent et la corruption en lien avec le trafic illicite de migrant<sup>138</sup>. Il faut néanmoins signaler, qu'à rebours de l'application de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers au Niger, celle de la loi sur le trafic illicite a eu un bilan retentissant au bout de deux ans, grâce notamment au soutien des partenaires européens, d'où les questionnements<sup>139</sup> sur cette loi. En effet, on dénombre : 59 personnes condamnées à Agadez région frontalière de la Lybie et de l'Algérie, 109 véhicules propriétés des transporteurs/passeurs ont été immobilisés par les forces de l'ordre, 10.574 personnes refoulées, 2.373 personnes interpellées et reconduites aux frontières et 2.208 confiées à l'OIM dans le cadre du retour volontaire<sup>140</sup>. Il faut noter que ces personnes doivent bénéficier de mesures de protection et d'assistance<sup>141</sup>. Aussi, le

processus de leur retour est soumis au respect de la coopération entre Etats, le Droit international et les droits de l'homme en général<sup>142</sup>.

## 2- Les stratégies des acteurs

Les acteurs ici, avec bien sur des capacités et responsabilités différentes, sont : les étrangers, (a), l'Etat du Niger (b) et l'Union européenne et certains de ces Etats membres (c). Chacun à sa façon, cherche à tirer profit du contexte et des possibilités d'interprétation et d'application des différents textes.

### a- Les étrangers entrants ou entrés au Niger : une plus grande protection pour les réfugiés.

C'est le groupe le moins susceptible d'instrumentaliser le droit et le contexte général d'accueil de réfugiés au Niger. Mais l'hypothèse reste plausible au vu des avantages qu'offrent le statut de réfugié et les ambitions des personnes concernées.

<sup>137</sup> Loi n°2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants au Niger, article 11.

<sup>138</sup> Ibid, articles 12, 18, 20, 21, 22 et 23.

<sup>139</sup> DAUCHY Alizée, opcit. ; HAMADOU Abdoulaye, opcit.

<sup>140</sup>GOJE Maimouna, « *Rôle du Niger dans la lutte contre la traite des personnes et le trafic illicite de*

*migrants* », communication présentée à l'occasion de la 3e édition de la journée nationale de mobilisation contre la traite des personnes le 28 septembre 2017 à Agadez, P.12-15.

<sup>141</sup> Loi n°2015-36 du 26 mai 2015 relative au trafic illicite de migrants au Niger, Chapitre 4.

<sup>142</sup> Ibid, article 34 et 35.

En effet, le statut de réfugié est naturellement plus protecteur de celui de migrant, la protection étant l'élément conditionnant la définition du réfugié. Ainsi, au-delà des droits communs<sup>143</sup> à toutes les personnes établies sur le territoire nigérien, les réfugiés bénéficient des droits spécifiques liés à leur besoin de protection, comme indiqué plus haut. Il faut préciser que parmi ces deux types de modalités de prise en charge des réfugiés, les acteurs accordent une plus grande importance aux solutions durables. Et parmi ces dernières, une importance particulière est accordée au rapatriement volontaire, à condition que l'individu concerné manifeste son libre consentement, que les circonstances dans le pays d'origine changent et le retour soit dans la dignité et la sécurité.

Néanmoins, la réinstallation dans un pays tiers est, dans une moindre mesure aussi une option. Dans ce cadre, l'Emergency Transit Mechanism (ETM), qui est un accord de coopération entre le Niger, le HCR, l'OIM et plusieurs Etats européens,

mis en œuvre par le HCR, a permis de transférer de façon volontaire des personnes identifiées comme vulnérables donc ayant besoin de protection, de la Lybie vers le Niger, et ensuite réinstallées dans des pays tiers. Sur 3.361 personnes concernées, 3124 (90%) ont été réinstallées en Europe et au Canada<sup>144</sup>. Aussi, le projet « Développer les voies complémentaires au Niger », avec pour objet l'élargissement de la recherche de solution durables par un recours à des voies légales et sûres pour les réfugiés au Niger<sup>145</sup>, permet l'entrée légale des individus en quête de protection dans les Etats tiers notamment européens. Il est vrai, le nombre des personnes qui bénéficient de ces mécanismes paraît dérisoire par rapport au nombre global des réfugiés et demandeurs d'asile qui se trouvent sur territoire nigérien, mais ces possibilités correspondent aux projets et ambitions de toutes les personnes en route pour l'Europe.

Sans tomber dans le procès d'intention et tout en restant dans une hypothèse, on peut

<sup>143</sup>Loi n° 97-016 du 20 juin 1997 Portant statuts des réfugiés, article 10 : « Les réfugiés régulièrement admis au Niger, reçoivent le même traitement que les nationaux en ce qui concerne l'accès à l'éducation, à la santé, au logement, à la sécurité de leur personne et de leurs biens aussi que le libre choix de leur résidence et la liberté de circulation. Pour l'exercice d'une activité professionnelle salariée ou non salariée, les réfugiés régulièrement admis sur le Territoire Nigérien

bénéficient des mêmes droits que les ressortissants du pays qui a conclu avec le Niger la Convention d'établissement la plus favorable. Toutefois, ces réfugiés sont astreints à l'autorisation d'exercice préalable».

<sup>144</sup> bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, Op.cit., p.76

<sup>145</sup> Ibid., p.5

penser que certaines personnes, à l'origine migrantes économiques peuvent vouloir changer de statut afin de bénéficier des conditions favorables réservées aux réfugiés, quand on pense aux phénomènes de « faux réfugiés »<sup>146</sup>, dénoncé souvent à tort par les autorités des Etats européens. En tout état de cause, les conditions ouvertes d'octroi d'asile et la passerelle entre statut de migrant et celui de réfugié en droit nigérien le permettent.

**b- L'Etat du Niger :  
une plus grande  
capacité à capter  
l'aide  
internationale.**

Les relations entre les Etats du sud et les Etats du nord ont toujours été interprétées comme caractérisées par la domination des deuxièmes sur les premiers, et cela, quel que soit le domaine<sup>147</sup>. Les relations sur les

questions migratoires n'échappent pas à cette analyse<sup>148</sup>. Cependant, il y'a lieu de relativiser cette approche, et de considérer que, souvent, dans leurs relations avec les Etats du nord, les Etats du sud adoptent une posture stratégique, leur permettant ainsi de contenter les bailleurs de fonds et d'en tirer quelques avantages<sup>149</sup>. Cette posture n'est pas propre à la gestion de la migration, elle est caractéristique des problématiques liées à l'aide au développement<sup>150</sup>.

C'est plutôt le cas en matière de gestion de flux migratoire. En effet, selon cet auteur, « S'il est vrai que la nouvelle situation migratoire des pays maghrébins est principalement le résultat de l'érection de l'Europe-forteresse dénoncée dès les années 1990, les gouvernements du sud de la Méditerranée ont décelé leur intérêt à

<sup>146</sup> Entretien avec Filippo Grandi, Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, in, Revue Internationale de la Croix Rouge, opcit, «...Par exemple, bon nombre des personnes qui sont actuellement en mouvement, non pas en raison de persécutions ou de violences, mais pour des motifs économiques, seraient moins portées à demander l'asile dès lors que c'est la seule porte d'entrée dans les pays. Permettre des migrations sûres et régulières contribuerait à alléger la pression excessive qui pèse sur les mécanismes de l'asile qui sont déjà fragiles et contestés ».

<sup>147</sup> COLINEAU Hélène, *L'Union européenne, puissance normative? La politique de coopération au développement en actes*, Thèse de Doctorat en Administration publique, Université de Grenoble, Mai 2013.

<sup>148</sup> ABDOU HASSAN (A.), « *Le Niger, pays stratégique de prévention de l'immigration illégale pour l'UE* » :

<http://www.slateafrique.com/650899/niger-migrants>.

<sup>149</sup> FISCHER Bénédicte, *Les relations entre l'administration et les administrés au Mali. Contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique française.*, Thèse de doctorat en Droit, UNIVERSITÉ DE GRENOBLE, décembre 2011, Version consultée tel-00944623, version 1 - 10Feb 2014, p.369.

<sup>150</sup> Voir, TIDJANI ALOU Mahaman, « Les Trajectoires d'une Reconversion du Militantisme Associatif au Courtage en Développement : Le Cas de Timidria au Niger », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 12 | 1996, mis en ligne le 24 avril 2007, Consulté le 25 août 2022. URL : <http://apad.revues.org/601>; MATHIEU Marie-Louise, *Les stratégies d'acteurs villageois face aux conditionnalités des projets de développement au Mali*, Thèse de doctorat en anthropologie de l'EHESS, 2001.

s'approprier une politique migratoire aujourd'hui internationalement partagée »<sup>151</sup>. Plus récemment, le même auteur étend cette analyse aux Etats du sahel, dont le Niger, en indiquant que ces derniers, se positionne pour entre autres capter plus de financement en lien avec la gestion de la migration<sup>152</sup>. La déclaration du Ministre nigérien en charge de l'intérieur, donc en charge des questions de migration en 2019, peut-être interprétée comme allant dans ce sens.

En effet, « Le ministre d'Etat en charge de l'Intérieur, Bazoum Mohamed<sup>153</sup> a accordé une interview exclusive à la Deutsche Welle (DW) en marge de la visite qu'elle effectue, du 2 au 3 mai, la chancelière allemande Angela Merkel au Niger. Dans l'entretien, le ministre Bazoum a évoqué la situation sécuritaire ainsi que les défis migratoires auxquels est confronté le Niger. Pour Bazoum Mohamed, le Niger a consenti d'énormes efforts pour endiguer les flux migratoires ces dernières années. Toutefois, il a estimé que les investissements promis notamment par l'Union européenne (UE) ne sont pas

à la hauteur des attentes des autorités nigériennes et surtout des efforts consentis. Il a en ce sens plaidé pour le renforcement de l'aide des pays européens notamment l'Allemagne »<sup>154</sup>.

Si le flux de financement en la matière est peut être insuffisant, il n'en demeure moins que la maîtrise du flux migratoire et la protection de réfugiés, sont des domaines pourvoyeurs de financements notamment de la part de l'UE à travers le Fonds fiduciaire d'urgence en faveur de la stabilité et de la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique » (FFU)<sup>155</sup>. Ce fonds, a financé plusieurs projets au Niger<sup>156</sup>, dont les objectifs mêlent maîtrise des flux migratoires vers l'Europe et protection des réfugiés sur le territoire nigérien. On peut citer en exemple, « 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 01

<sup>151</sup>D. Perrin, « L'étranger rendu visible au Maghreb – La voie ouverte à la transposition des politiques juridiques migratoires européennes », *Asylon(s)*, n° 4, 2008.

<sup>152</sup> PERRIN Delphine, « Dynamiques juridiques et politiques autour des mobilités en Afrique méditerranéenne et sahélienne : inspirations, ambitions et contraintes », *Migrations Société*, 2020/1 (N° 179), p. 75-89. DOI : 10.3917/migra.179.0075. URL :

<https://www.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-1-page-75.htm>

<sup>153</sup> Elu président de la République en 2021.

<sup>154</sup>

<http://www.news.aniamey.com/h/91346.html>.

<sup>155</sup> Commission européenne, *A European Emergency Trust Fund for Africa*, communiqué de presse, 12 novembre 2015.

<sup>156</sup> Bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, op.cit., p.35.

décembre 2017. Le projet a un budget d'EUR 139.3 million, ce qui représente le projet le plus large au Niger en termes financiers »<sup>157</sup>, ainsi que, « 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 2017. Le projet disposait d'un budget de EUR 90 millions, dont EUR 80 millions d'appui budgétaire conditionnel à l'état du Niger »<sup>158</sup>.

Ces possibilités de financement vont sûrement s'accroître en raison d'une part, des incitations contenues dans le Pacte mondial sur les réfugiés allant dans le sens d'une coopération accrue en matière de partage de charges relatives à la protection des réfugiés et de l'autre des conditions favorables à l'accueil des réfugiés au Niger. Il faut cependant signaler que ces financements se feront plutôt dans les intérêts des bailleurs de fonds, l'Union européenne notamment.

**c- Les donateurs (UE) :  
l'externalisation  
de la gestion de**

**flux des migrants  
et réfugiés.**

La volonté de l'Union européenne et celle de ses Etats membres d'externalisation des politiques migratoires notamment au Niger, est largement analysée et confirmée par les spécialistes nationaux et internationaux de ces questions. A regarder de plus près, l'UE ne fait pas mystère des objectifs de ses interventions y compris en matière de politique migratoire. Ces dernières ont été toujours au service de ses intérêts ou servent à exporter leurs valeurs. Ceci est inscrit de façon plus ou moins claire dans leurs textes fondamentaux, leurs programmes et les accords qu'ils établissent avec leurs partenaires<sup>159</sup>.

Pour le cas du Niger, plusieurs instruments, juridiques et politiques lient l'Etat et l'UE avec pour objets, la gestion des flux migratoires et la protection des réfugiés sur le sol nigérien. On peut identifier des instruments plus globalisant qui couvrent d'autres secteurs de coopération et/ou d'autres Etats, et des instruments spécifiques à la question migratoire et qui concernent seulement le Niger. Pour le premier groupe, il s'agit,

<sup>157</sup> Bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, op.cit., p.39.

<sup>158</sup> Ibid., p.34.

<sup>159</sup> Voir, PETITEVILLE, F., « La coopération économique de l'Union européenne entre globalisation et politisation », RFSP, 2001 ;

COLINEAU Hélène, *L'Union européenne, puissance normative? La politique de coopération au développement en actes*, Thèse de Doctorat en Administration publique, Université de Grenoble, Mai 2013.

d'abord, des accords de coopération entre l'Europe et les pays ACP<sup>160</sup>, dont les derniers appliqués sont l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 et prorogé jusqu'en 2020 et l'« Accord post Cotonou » signé le 15 avril 2021. Ces accords accordent un intérêt très particulier aux questions migratoires<sup>161</sup>, en passant d'une vision alliant migration et développement, à celle alliant migration-sécurité. Ensuite, il y'a La Déclaration du Sommet de La Valette son Plan d'action, adoptés en novembre 2015 à l'occasion du sommet de La Valette entre les dirigeants européens et africains<sup>162</sup>. Pour le deuxième groupe, on peut citer le plus important, qui est « *Emergency Transit Mechanism* » ou « ETM », qui est un Mémoire d'accord (MoU) signé Le 20 décembre 2017, entre la République du Niger et la Représentation du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les Réfugiés au Niger révisé le 20 février 2020, qui instaure un

mécanisme d'évacuation d'urgence et de transit de la Libye vers le Niger. Sont concernées par ces opérations d'évacuation, « 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'enfant »<sup>163</sup>.

L'analyse des résultats de la mise en œuvre de ces outils, indique clairement qu'elle vise l'intérêt des Etats européens, qui est l'externalisation des politiques migratoires<sup>164</sup>.

## **B- Les risques : effets négatifs des probables stratégies des acteurs**

<sup>160</sup>Voir, HAGUENAU-MOIZARD Catherine ; MONTALIEU Thierry, « L'évolution du partenariat U.E.-A.C.P. de Lomé à Cotonou : de l'exception à la normalisation », in Mondes en développement, 2004/4, n°128, vol. 32, pp. 65-88.

<sup>161</sup> 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, article 13, « 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 ; - 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 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 ».

<sup>162</sup> Déclaration politique, Sommet de La Valette, 11-12 novembre 2015 ; Plan d'action, Sommet de La Valette, 11- 12 novembre 2015.

<sup>163</sup> Emergency Transit Mechanism ; MOU, article 1er.

<sup>164</sup> Voir, Bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, op.cit., p.74.

Si les acteurs font une utilisation stratégique du droit d'asile, cela va engendrer des faits susceptibles d'être des dangers. En effet, cette posture va conduire à une solidarité internationale dévoyée (1), et à une possible déstabilisation des zones accueillant des réfugiés (2).

### **1- La solidarité internationale dévoyée : l'accueil des réfugiés, nouvelles conditionnalités de l'APD ?**

Deux principes fondaient juridiquement l'intervention des acteurs internationaux en matière d'aide au développement<sup>165</sup>. Les principes de coopération et de solidarité prévus par la Charte des Nations unies en son chapitre I consacré aux buts et principes (article 1), et au chapitre IX relatif à la coopération économique et sociale internationale (articles 55-60), et par la déclaration relative aux principes de droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations unies<sup>166</sup>. Les interventions des bailleurs de

fonds entraient dans le cadre de l'assistance au développement. Cette assistance doit respecter un certain nombre de règles déterminées par les Nations unies<sup>167</sup>. En effet, pour les organisations et les Etats donateurs, pèsent sur eux : l'obligation de non-ingérence ; l'obligation de respecter les gouvernements et de leur laisser l'initiative ; l'obligation de non-discrimination et l'obligation de respecter les conditions locales. Quant aux Etats bénéficiaires, ils ont l'obligation : d'assurer l'efficacité de l'aide reçue ; participer aux charges et fournir des informations.

Depuis le début de la mise en œuvre du Plan d'Action de la Valette, notamment la création du FFU, la gestion migratoire a pris une place centrale dans la stratégie européenne de l'aide au développement. Ce mouvement va sans doute s'accroître avec l'adoption et l'application du Pacte sur les réfugiés, réorientant ainsi la politique de l'aide au développement, avec la gestion des flux migratoires comme conditionnalité. Ainsi, après la

<sup>165</sup> Voir, BOURICHE Marie, *Les instruments de la solidarité en droit international public*, Connaissances et Savoir, Paris 2012.

<sup>166</sup> Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale du 24 octobre 1970.

<sup>167</sup> Voir Résolutions 222 A (IX) du Conseil économique et social du 15 août 1949 et AG 304 (IV) du 16 novembre 1949, « Programme élargi d'assistance technique en vue du développement économique des pays insuffisamment développés ».

démocratie<sup>168</sup> et les droits de l'homme<sup>169</sup>, et la protection de l'environnement<sup>170</sup>, la gestion de flux migratoire et la protection des réfugiés sont en passe de devenir la nouvelle conditionnalité de l'aide publique au développement.

En effet, jusqu'ici, les conditionnalités concernent le domaine spécifique de la migration et portent sur le financement des activités liées à la migration et celles connexes<sup>171</sup>. Cependant, dans les sillages de l'adoption du Pacte mondial sur les réfugiés, certains bailleurs, l'UE notamment, et quelques-uns de ses Etats membres précisent leurs intentions, contrairement à leurs déclarations traditionnelles allant dans le sens du

respect des principes régissant l'aide publique internationale<sup>172</sup>. En effet selon la Commission européenne, « *il importe de renforcer la cohérence entre les politiques de migration et de développement pour faire en sorte que l'aide au développement permette aux pays partenaires de gérer plus efficacement les migrations, tout en les incitant à coopérer efficacement en matière de réadmission des migrants en situation irrégulière* »<sup>173</sup>. Et pour les autorités française, « *il est logique que les ressources que nous consacrons à cette aide [au développement], servent notre politique migratoire (...) en soutenant les projets visant à développer les capacités de certains États à maîtriser leurs*

---

<sup>168</sup> DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Soutien au processus démocratique et conditionnalités de l'aide internationale : questions sur les dangers d'une liaison fatale », in *Etudes à la mémoire de Christian Lapoyade-Deschamps*, Centre d'études et de recherche en droit des affaires et des contrats 2003 ; ATANGANA J-L., « Conditionnalité juridique des aides et respect des droits fondamentaux », in Revue « Afrilex-Droits-d'Afrique », n°2, septembre 2001  
Revue électronique  
[www.africa.ubordeaux.fr/afrilex/fichiers/atangan\\_a.rtf](http://www.africa.ubordeaux.fr/afrilex/fichiers/atangan_a.rtf)

<sup>169</sup>SCHNEIDER (C.), L'Union Européenne et la Conditionnalité politique. Une contribution particulière du droit communautaire à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme dans la société internationale, Communication au forum De Nijni Novgorod (Juillet 2004) consacré à « la contribution du droit international et du droit européen à la définition et à la défense de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme ». Disponible sur :

[http://cesice.upmfgrenoble.fr/chercheurs/schneider/textes/conditionnalite\\_politique\\_Nijni\\_Novgorod.pdf](http://cesice.upmfgrenoble.fr/chercheurs/schneider/textes/conditionnalite_politique_Nijni_Novgorod.pdf)

<sup>170</sup> KAMTO Maurice, introduction à, Prieur Michel (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, op.cit., ; L. B. de CHAZOURNES, et al, *protection internationale de l'environnement*, p.624

<sup>171</sup> CONCORD Europe, *Aidwatch 2018 Aid & Migration. The externalisation of Europe's responsibilities*, 2019 ; voir pour le Niger, Bachirou Ayoub Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, op.cit

<sup>172</sup>Coordination SUD, « Comment l'aide publique au développement est-elle utilisée pour servir les politiques migratoires ? », *Notes de SUD*, n° 27, novembre 2020, p.5.

<sup>173</sup> Commission européenne, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil et à la Banque européen d'investissement relative à la mise en place d'un nouveau cadre de partenariat avec les pays tiers dans le cadre de l'Agenda européen en matière de migration*, COM(2016) 385 final, p. 10, 7 juin 2016.

frontières, à combattre les réseaux de passeurs, ou encore à moderniser leur état civil. Et disons les choses clairement : il est logique également que nous attendions des États que nous soutenons grâce à l'APD, un haut degré de coopération dans la maîtrise de l'immigration clandestine »<sup>174</sup>. Et plus clairement et concrètement, « Il y a beaucoup de pays avec lesquels l'Europe commerce, que l'Europe soutient par de l'aide au développement, par une présence en matière de sécurité et qui aujourd'hui n'acceptent pas de reprendre le moindre ressortissant dans le cadre de reconduites (...). Cela n'est pas acceptable, je crois qu'on a les moyens, même si c'est difficile bien sûr, de changer cela, de mettre parfois plus de pression »<sup>175</sup>. Après ces affirmations, le doute est véritablement levé sur le risque que la gestion migratoire va être une conditionnalité de l'APD, il s'agit par conséquent d'un risque certain. Les effets négatifs de l'aide au développement sur les États bénéficiaires

ont été largement soulignés par la littérature « développementaliste ». BLUNDO les classe en trois thématiques : « la perte de souveraineté des États récipiendaires, la capture de l'aide par des régimes politiques de type néopatrimonial, les effets sur les institutions publiques des pays... »<sup>176</sup>. Du point de vue juridique, il est important de noter les impacts sur le premier point relatif à la perte de souveraineté, puisqu'il constitue une violation du Droit public international<sup>177</sup>, mais aussi au dernier point relatif à l'impact sur les institutions car il nous rapproche de la mise en œuvre des politiques publiques. Les effets négatifs se manifestent alors par les impositions des bailleurs quant à la conception et la mise en œuvre des programmes, ces derniers de par leur contenu extraverti, conduisent souvent à l'échec des politiques publiques<sup>178</sup>, celles relatives à la gestion de la migration et la protection des réfugiés ne vont pas y échappées.

<sup>174</sup> Discours du Premier ministre, *Déclaration du Gouvernement sur la politique migratoire de la France et de l'Europe*, 7 octobre 2019.

<sup>175</sup> *Ouest France*, « La Commission européenne dévoile ce mercredi sa très attendue réforme de la politique migratoire », 23 septembre 2020.

<sup>176</sup> BLUNDO Giorgio, « Une administration à deux vitesses Projets de développement et construction de l'État au Sahel », *Cahiers d'études africaines*, 2011/2 N° 202-203, p. 427-452.,

<sup>177</sup> Voir FLORY, Maurice, « Souveraineté des États et coopération pour le développement », in

Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1974, I, pp. 276-302 ; Voir pour le Niger l'analyse sur la compatibilité des certains outils juridiques et politiques de gestion de la migration par rapport au Droit international, dans : *Asile...*

<sup>178</sup> LAVIGNE DELVILLE, P. & ABDELKADER, A., « À cheval donné, on ne regarde pas les dents ». *Les mécanismes et les impacts de l'aide vus par des praticiens nigériens*, Niamey, LASDEL « Études et Travaux, 83 », 2010

Pour le moment, le risque, peut-être le plus imminent, c'est le conflit entre communautés d'accueil et leurs hôtes réfugiés.

## **2- Risques d'instabilités dans les zones accueillant des réfugiés.**

Si on suit la logique des thèses développées dans cette étude, l'Etat du Niger, sans véritablement aller à l'encontre de son droit et de ses engagements internationaux en matière de gestion de flux migratoire et d'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile, sera tenter de se positionner comme Etat ouvert à l'accueil des réfugiés. Cette posture vise plus ou moins la capture de l'APD. Cette dernière, conditionnée à l'accueil des

réfugiés, sert plutôt les intérêts des bailleurs de fonds. Pourtant, négliger les intérêts et les réalités du Niger, peut produire des impacts négatifs, notamment les conflits entre réfugiés et populations hôtes. En tous les cas, le risque n'est pas à écarter au vu des événements et des difficultés d'application contenues en germes dans les dispositions régissant l'accès aux ressources naturelles notamment pastorales.

Plutôt que des conflits, quelques tensions, manifestation d'un certain rejet de la présence des réfugiés ont été enregistrées dans les régions accueillant un grand nombre de réfugiés. C'est le cas à Agadez<sup>179</sup> et Diffa<sup>180</sup>.

<sup>179</sup> « 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 (...). 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 », in Bachirou Ayouba Tinni, Abdoulaye Hamadou, Thomas spijkerber, *Asile*, op.cit, p.49.

<sup>180</sup> « Tout en continuant à les tolérer, les populations hôtes vont régulièrement rappeler aux populations étrangères les règles de conduite acceptables dans les quartiers. Le discours sur l'unité culturelle transnationale va changer de contenu ; mais encore les populations hôtes se mettent à souligner leurs différences avec les *en gudun hijira (...)* A mesure que dure la crise, les règles sociales de solidarité sont mises à l'épreuve. L'afflux des réfugiés apparaît parfois comme un élément perturbateur de l'ordre social et du système de valeurs. Il met en lumière un conflit de normes sociales qui s'incarne notamment dans les décalages entre des comportements importés (par des jeunes) et les manières d'être des jeunes des populations hôtes. Ces décalages suscitent des inquiétudes chez les personnes âgées qui craignent des effets d'entraînement chez les jeunes autochtones. Les problèmes de disponibilité en vivre et les incursions du BH transforment progressivement les logiques d'accueil », in, Hamani Oumarou, Jean-François Caremel, Hadiza Kiari Fougou, « *EN GUDUN HIJIRA* » : *Fuites, accueils, solidarités et*

Des événements plus graves sont intervenus dans la région de Tahoua, en effet, le 31 mai 2020, la Zone d'accueil des réfugiés (ZAR) d'Intikane dans le département de Tillia a été attaquée par des djihadistes venus du Mali. Cette zone abritait des réfugiés maliens et quelques nigériens déplacés internes. A la suite de cette attaque, les autorités nigériennes ont décidé de fermer cette ZAR, estimant que «...l'insécurité qui prévaut dans cette partie (...) est due à la présence de ce camp des réfugiés »<sup>181</sup>. Après cette fermeture, il a été fait le choix d'une protection hors camp toujours dans cette partie du territoire national. Il faut rappeler que, une zone d'accueil de réfugiés (ZAR) par définition « offre aux réfugiés un cadre de vie pratiquement identique à leur environnement de provenance »<sup>182</sup>. Dans ce sens, les réfugiés maliens, majoritairement pasteurs, ont pour

certain, effectué le déplacement avec leur bétail, dans une zone déjà en proie à des conflits liés à l'accès aux ressources naturelles pastorales. Il faut préciser que, malgré le fait que la zone nord du pays réservée au pastoralisme soit considérée comme faisant partie du domaine public<sup>183</sup>, le code rural nigérien, garantit un accès prioritaire<sup>184</sup> à une communauté de pasteurs aux ressources naturelles situées sur leur terroir d'attache<sup>185</sup>. Ces réfugiés pasteurs, auront alors toujours un accès secondaire<sup>186</sup>, ne disposant pas de terroirs d'attache sur le territoire nigérien, dans une zone confrontée à une dégradation continue des ressources naturelles due au changement climatique.

---

*reconfiguration économiques en contexte d'insécurité et d'aide humanitaire dans la région de Diffa*, Rapport de recherche, LASDEL, 2017, p. 32.

<sup>181</sup> Intervention du Secrétaire Général du ministère en charge de l'intérieur, rapportée par le journal en ligne actuniger, le 18 juin 2021.

<sup>182</sup> Voir, Elena Isayev, « Entre hospitalité et asile : une perspective historique de l'agentivité des personnes déplacées », Revue Internationale de la Croix Rouge, Volume 99 Sélection française 2017/1 pp. 45-70.

<sup>183</sup> Voir, loi 61-05 du 26 mai 1961, fixant la limite nord des cultures en République du Niger.

<sup>184</sup> Ce droit est défini comme « un pouvoir d'occupation, de jouissance et de gestion reconnu aux pasteurs sur leur terroir d'attache » par le décret n°97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997

fixant le statut juridique des terroirs d'attache des pasteurs, article 4.

<sup>185</sup> Ce terroir est « l'unité territoriale déterminée et reconnue par les coutumes et/ou les textes en vigueur à l'intérieur de laquelle vivent habituellement pendant la majeure partie de l'année des pasteurs, unité territoriale à laquelle ils restent attachés lorsqu'ils se déplacent que ce soit à l'occasion de la transhumance, du nomadisme ou des migrations », Décret n°97-007/PRN/MAG/E du 10 janvier 1997 fixant le statut juridique des terroirs d'attache des pasteurs article 2.

<sup>186</sup> IDE Souleymane, L'évolution du régime foncier au Niger : de 1959 à 2010, Thèse de doctorat unique, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2019, p.176.