

***Le programme Emergency Transit Mechanism et la réinstallation au Niger.
Reconstruction juridique, criticités présentes et futures.***

Preamble

Le document est produit dans le cadre de la visite juridique à Niamey au Niger du 15 au 20 novembre 2018, à laquelle ont participé dix experts juristes, entres autres avocats et professeurs universitaires¹.

L'enquête juridique s'est concentrée principalement sur le mécanisme de la réinstallation (*resettlement*) pour ceux qui présentent la demande d'asile au Niger. Comme on le verra par la suite, la réinstallation est déjà connue dans différents pays, parmi lesquels le Liban et le Soudan, où les réfugiés peuvent accéder au programme sur la base de ce qui est prévu par le manuel de réinstallation du HCR². Le mécanisme est géré entièrement par le HCR qui contacte les pays qui ont volontairement donné leur disponibilité pour le transfert des réfugiés sur leur territoire, organise les entretiens, l'échange des informations et communique les décisions finales sur la réinstallation au demandeur. Cet instrument est appliqué aussi au Niger par la volonté de la Commission européenne avec les ajustements nécessaires liés à la particularité du cas d'espèce. Même le Niger, en effet, comme le Soudan et le Liban, est un territoire de transit pour beaucoup de réfugiés qui cherchent à rejoindre les Etats membres de l'Union Européenne.

Toutefois, au Niger, très peu de citoyens étrangers demandent asile – exception faite pour les réfugiés du nord-est du Nigéria, qui s'établissent en territoire nigérien aux abords de la frontière avec le Nigéria – mais **poursuivent le voyage vers la Lybie pour ensuite rejoindre les Etats membres de l'Union Européenne. Cette prospective, au cours des dernières années est devenue toujours plus illusoire** et la possibilité de succès hautement aléatoire, suite au renforcement, voulu par l'Union Européenne et ses Etats membres, de la garde côtière libyenne et de sa capacité d'intercepter les embarcations qui quittent les côtes libyennes. Parallèlement, les gouvernements européens se sont physiquement retirés au-deçà des eaux internationales qu'ils avaient l'habitude de patrouiller pour secourir les éventuelles embarcations de migrants en difficulté³. D'une part, un nombre croissant d'embarcations qui quittent les côtes libyennes finit pendant des jours à la dérive ou fait naufrage sans secours, de l'autre part, des milliers de citoyens

¹ La visite juridique et la rédaction du présent travail ainsi que la coordination et l'approfondissement scientifique ont été réalisés dans le cadre de l'activité de ASGI (www.asgi.it) et Spazi Circolari (www.spazicircolari.it)

² <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

³ Comparer à <http://www.senatoripd.it/difesa/documento-conclusivo-della-commissione-difesa-sullattivita-delle-ong/>

étrangers retournent en prison et dans les centres de détention libyens⁴ tant officiels que dans ceux gérés par des groupes armés, au sein desquels les conditions de placement en rétention sont caractérisées par le surnombre, une totale absence de conditions d'hygiène adéquates et où les citoyens étrangers doivent subir des actes répétés de torture.

Le caractère temporaire du passage au Niger et le drame de la condition en Libye déterminent aussi des choix de blocage du passage de la part des pays membres de l'UE, qui ont demandé une réadaptation du programme de *resettlement*.

En effet, la réinstallation s'adresse normalement aux réfugiés déjà reconnus comme titulaires de protection et accueillis dans des camps gérés par des pays tiers ou le HCR ; au contraire les citoyens étrangers en Libye n'ont pas accès à la procédure de demande de protection internationale, ils ne peuvent pas quitter les centres de détention et leur sécurité est constamment en danger, ils sont soumis au risque de *refoulement*, ils ne peuvent pas entrer en contact avec les organisations internationales à moins d'être autorisés préalablement par les autorités libyennes. Dans ce contexte, sont donc impensables soit une évaluation de la demande de protection soit l'accès au programme de *resettlement*.

Par conséquent, le mécanisme de *resettlement* actuellement en vigueur au Niger pour ceux qui se trouvent en Libye a été accompagné et intégré par l'*Emergency Transit Mechanism* lequel, toujours confié au HCR, vise les citoyens étrangers – potentiellement réfugiés – présents en Libye. A travers ce mécanisme, est disposé le transfert des potentiels demandeurs d'asile au Niger où ils seront accueillis, leur demande sera évaluée et, selon le cadre général du *resettlement*, ils seront réinstallés dans les Etats tiers qui accepteront sur base volontaire leur transfert.

L'ETM, partant, doit être vu comme le nécessaire corollaire à la fonctionnalité du mécanisme de la réinstallation, là où toujours plus de citoyens étrangers, après avoir quitté le Niger, ont essayé de rejoindre les côtes européennes mais, suite à un blocage toujours plus imperméable, ils ont plusieurs fois fini par être retenus dans des centres de détention libyens.

L'Union européenne et les Etats membres, déjà à partir de l'agenda européen sur les migrations du 13.05.2015⁵, parallèlement au renforcement des politiques de contrôle des frontières et la

⁴ « Since 2017, Italy and the EU provide assistance to the LCG to increase its capacity to carry out search and rescue operations and prevent irregular departures on the Central Mediterranean route.¹³¹ As a result of increased LGC operations, the number of people crossing from Libya to Italy has reduced significantly,¹³² while out of the total number of people who do still attempt the crossing, the proportion of persons intercepted or rescued at sea by the LCG has increased. ¹³³ The increase in interceptions and rescue operations conducted by the LCG resulted in greater numbers of persons disembarked (and detained) in Libya »
<https://www.refworld.org/docid/5b8d02314.html>

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>

réaffirmation du rôle de l'Europe comme lieu d'accueil pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, ont identifié l'instrument de la réinstallation - ou *resettlement* – en tant que point d'entrée sûr en Europe pour les réfugiés. En effet, les interventions profilées par la Commission pour la réalisation des objectifs indiqués ont toutes été retenues comme instruments nécessaires à la stratégie communautaire pour la gestion et le contrôle de la migration. Les principaux instruments identifiés ont trait, d'une part, au soutien logistique, de formation et technologique aux autorités de frontière et, d'une façon particulière, à la Garde Côtière libyenne et, d'une autre part, à l'octroi de financements aux communautés libyennes pour la gestion et l'amélioration des conditions au sein des centres de détention et des opérations de débarquement. En outre, une importante partie des ressources économiques de l'Union et de ses Etats membres a été destinée aux organisations internationales pour l'augmentation du nombre de rapatriements volontaires depuis les centres de détention aux pays d'origine ainsi que pour l'évacuation et la réinstallation successive des réfugiés depuis les centres de détention jusqu'au pays tiers.

Partant, l'ETM et la réinstallation se placent dans cette stratégie holistique, lesquels, selon le cadre donné par les mises à jour à l'Agenda européen de 2018, deviennent un élément fondamental de l'approche intégrée à la migration. Les résultats des interventions de la Garde Côtière libyenne, les activités d'interception des citoyens étrangers en mer doivent être lus ensemble avec le nombre de rapatriements volontaires depuis la Libye et le Niger et avec le nombre de réfugiés qui après avoir été évacués sont transférés dans les pays de l'Union européenne.

Cette approche complexive et intégrée voit, d'un côté, le renforcement du contrôle des frontières externes, la diminution des arrivées et le blocage des migrants en Libye, de l'autre côté, en tant que contrepoids à cette politique, la possibilité que ces mêmes migrants repoussés et bloqués entrent en Europe par des voies d'entrées prédéfinies et limitées ou accèdent au rapatriement volontaire dans les Pays d'origine. Ces instruments visent l'objectif de rétablir le cadre nécessaire de respect des droits fondamentaux du réfugié et de l'individu, que les politiques de contrôle et blocage mettent en danger. Sur ce point il est rapporté ce qui est indiqué par la mise à jour de l'agenda européen sur la migration du 4.12.2018 : « *The experience of the past three years has shown that the best results come through an **integrated approach along a migratory route as a whole**. Along the Central Mediterranean route this has brought tangible results: **reducing irregular flows** by some 80%, helping over 40 000 persons to return home voluntarily mostly from Libya and Niger in the past two years; **and offering evacuation and resettlement** to nearly 2 500 vulnerable persons in need of international protection. »*

Suite : les engagements financiers et les résultats attendus des politiques de réinstallation

Le *ETM* et la *Réinstallation*, en tant qu'éléments structurels de la stratégie intégrée de contrôle du phénomène migratoire, ont aussi demandé au cours du temps une qualification différente en termes d'engagement financier et résultats numériques attendus, si bien que l'importance de ces derniers est inscrite justement dans les objectifs fixés par la Commission européenne. En effet même si avec l'agenda sur les migrations du 2015 la **réinstallation se profilait comme un instrument tout à fait exceptionnel et résiduel** au point de devoir atteindre en 2020 l'objectif de **20 mille** réfugiés réinstallés en Europe⁶, il devient en revanche un instrument central déjà à partir de 2017 jusqu'à la mise à jour de la commission européenne du 14.03.2018 où il est rapporté que « *Following the Commission's Recommendation of September 2017, the new scheme for at least 50 000 persons in need of international protection to be resettled by 31 October 2019, supported by EUR 500 million from the EU budget, will give a further boost to EU resettlement efforts* ».

Parallèlement sont augmentées les ressources économiques allouées par la Commission Européenne au HCR afin que celui-ci puisse rendre les deux mécanismes effectifs. Il est précisé, en outre, que la majeure partie de ces ressources provient du *European Trust Fund*. Actuellement il manque une vision d'ensemble sur le nombre ou l'entité de chaque financement donné au HCR pour le déroulement de l'*ETM* et de la *Reinstallation*, mais à titre d'exemple il est possible de citer soit la mise à jour de l'agenda européen de Mars 2018 avec lequel la Commission européenne a décidé d'allouer 115 millions ultérieurs au HCR et à l'OIM, soit les projets déjà publiés sur le site de l'Eu Trust Fund, parmi lesquels celui intitulé « *Integrated approach to protection and emergency assistance to vulnerable and stranded migrants in Libya* » (T05-EUTF-NOA-LY-06)⁷. Dans ce cas les coûts totaux estimés pour la réalisation s'élèvent à 29 millions desquels : 16 millions sont alloués à la gestion indirecte confiée à l'OIM, alors que les restants 13 million à la gestion indirecte revenant au HCR à utiliser aussi pour le mécanisme de l'*ETM*.

A la lumière du rôle de plus en plus fondamental reconnu à l'*ETM* et à la *Réinstallation* au sein

⁶ La réinstallation devient par contre instrument central déjà à partir de 2017 : dans la mise à jour de la commission européenne du 14.03.2018 il est rapporté que « *Following the Commission's Recommendation of September 2017, the new scheme for at least 50 000 persons in need of international protection to be resettled by 31 October 2019, supported by EUR 500 million from the EU budget, will give a further boost to EU resettlement efforts* »

⁷ Disponible au lien : <https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/sites/uetfa/files/t05-eutf-noa-ly-06.pdf>

du contrôle de la migration, une étude sur les mécanismes de fonctionnement et du contenu de ces derniers apparaît importante, et, de façon particulière, il est fondamental de comprendre comment ces instruments affectent l'ampleur et l'effectivité du droit d'asile reconnu et protégé. Au cours de la discussion, nous partirons de l'étude des caractéristiques, telles que connues aussi à travers ce qui est mentionné dans le manuel de la *réinstallation* publié par le HCR, en tant qu'instrument à caractère de concession et exceptionnel de protection du droit d'asile pour ensuite le contextualiser au sein du mécanisme d'évacuation depuis la Libye et, plus en général, dans le cadre de la politique européenne de contrôle de la migration et du blocage des citoyens étrangers en Libye comme contrepoids aux mesures de contrôle des frontières. A partir donc de l'étude approfondie de ces deux mécanismes nous nous demanderons si l'ETM et la *réinstallation* sont des instruments appropriés pour garantir l'équilibre entre contrôle, gestion des frontières et protection des droits des réfugiés et demandeurs d'asile dans le cadre de l'approche communautaire intégrée au phénomène de la migration. Notamment, nous nous demanderons si ces mécanismes sont appropriés pour protéger le droit d'asile de ceux qui, suite à la fermeture de la route libyenne, poursuivie à travers le renforcement des autorités des frontières maritimes et terrestres, sont dans l'impossibilité de rejoindre les côtes européennes pour demander protection et voir leurs droits fondamentaux protégés.

Partant, nous le verrons par la suite, si le mécanisme implanté représente une réponse numériquement appréciable et juridiquement appropriée pour garantir le droit d'asile des réfugiés face à une crise humanitaire que l'Union européenne et ses Etats membres contribuent, en partie, à renforcer aussi à travers le soutien aux autorités de frontières et de ceux qui ont la tâche de gérer les centres de détention pour migrants.

Cela étant dit, malgré la visite juridique se soit donc concentrée essentiellement sur le mécanisme de *resettlement*, et sur les particularités du Niger lui-même, une discussion complète ne peut pas ne pas tenir compte de l'ETM – conçu et financé par l'Union européenne – étant considéré que la majeure partie des réfugiés qui accèdent à la réinstallation (ou qui en sont exclus) ont été libérés par les centres libyens justement dans le cadre de ce même programme d'évacuation. Toutefois, comme nous le verrons par la suite, les informations en relation avec ce programme sont lacunaires : en effet il n'a pas été possible d'accéder aux conventions, prospectus des programmes, aux objectifs à atteindre, à la cible des destinataires et au budget de l'opération. Les uniques informations repérées sont celles provenant de la presse, des communications officielles entre le HCR et la Commission européenne et des rapports des ONG comme Amnesty International.

Après avoir donc traité de l'ETM à la lumière du manque des sources disponibles, il sera traité de la *réinstallation*, laquelle, malgré le cadre juridique partagé avec le programme implanté depuis déjà plusieurs années dans plusieurs pays, présente dans le cas d'espèce des particularités. Outre au fait que la majeure partie des citoyens étrangers qui accèdent à la *réinstallation* provient de la Libye dans le cadre de l'ETM, nous soulignons aussi, comme profils d'intérêt, la procédure d'évaluation de la demande d'asile, l'équilibre demandé par le Niger entre les demandeurs d'asile évacués de la Libye et ceux réinstallés, le rôle du Niger revendiqué par les autorités comme pays de transit et non de premier asile pour tous ceux qui retournent de la Libye, le lien entre le HCR et l'OIM et les *referral* des personnes qui pourraient accéder au rapatriement volontaire et qui peuvent être qualifiées comme demandeurs d'asile.

Enfin, nous analyserons les caractéristiques de la *réinstallation* à la lumière du système général où elle est insérée et la possibilité d'atteindre les objectifs préfixés. Nous nous interrogerons, ensuite, sur les caractéristiques du dispositif et si en particulier son caractère de concession, basé sur un dialogue réservé et informel entre les pays tiers et le HCR où le transfert n'est jamais qualifié comme un droit, sont viables dans le cadre de la situation présente.

A la lumière de ce préambule, il convient donc de préciser que soit la réinstallation depuis le Niger que l'ETM sont des programmes tout à fait déliés du règlement européen sur la réinstallation, lequel, jamais entré en vigueur, a été bloqué par le conseil européen le 20 juin 2018⁸ après que la Commission⁹ et le Parlement européen¹⁰ avaient formulé leurs propositions. Actuellement il n'y a, donc, pas de réglementation communautaire ou nationale qui fournisse un cadre juridique du mécanisme qui demeure ainsi lié, exclusivement, aux conventions et protocoles conclus à chaque fois entre le HCR, les pays tiers d'envoi et de destination¹¹.

L'EMERGENCY TRANSIT MECHANISM. Le programme d'évacuation humanitaire depuis la Libye

L'Union européenne et les Etats membres, déjà à partir de l'agenda européen sur les migrations du 13.05.2015¹², parallèlement au renforcement des politiques de contrôle des frontières et à la

⁸<https://www.guengl.eu/news/article/eu-council-missed-opportunity-on-world-refugee-day>

⁹ http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0316_IT.html?redirect

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0468>

¹¹ Comparer aussi la décision du Tribunal civil de Rome du 19 février 2019 sur l'octroi d'un visa humanitaire à un mineur nigérien pour le regroupement depuis la Libye avec la mère présente en Italie. Dans le cas d'espèce le Tribunal a affirmé l'applicabilité directe de l'article 25, Règlement CE 810/09. Après la communication de la décision par courriel électronique certifié à l'Ambassade italienne de Tripoli, cette dernière a octroyé un laissez-passer en faveur du jeune homme, lequel a été revêtu du visa d'entrée pour motifs humanitaires.

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=GA>

réaffirmation du rôle de l'Europe comme lieu d'accueil pour les réfugiés et demandeurs d'asile, ont identifié l'instrument de la réinstallation – ou *resettlement* – en tant que voie d'entrée sûre en Europe pour les réfugiés. **La réinstallation se profilait alors comme un instrument tout à fait exceptionnel** au point de devoir atteindre en 2020 l'objectif de 20 mille réfugiés réinstallés en Europe¹³. Toutefois déjà en 2015 le Niger était identifié comme le territoire privilégié pour créer un centre multifonctionnel « *en collaboration avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le HCR et les autorités du Niger* » dans le but d'offrir : « *informations, protection locale et opportunité de réinstallation aux personnes dans le besoin* ». En considération des conditions de grave instabilité et de constante violation des droits de l'homme en Libye qui empêchent l'application de la *réinstallation* directement depuis les centres de détention libyens, **la réinstallation, à partir de 2017, est intégrée à l'Emergency Transit Mechanism**, lequel prévoit que les citoyens étrangers, considérés comme de potentiels réfugiés par le HCR, soient évacués de la Libye et transférés au Niger, où éventuellement ils pourront accéder au programme de *resettlement*. **En effet en marge du Cinquième Sommet UA-UE du 29-30 novembre 2017, tenu à Abidjan en Côte d'Ivoire**, l'UE a convenu d'instituer une task force conjointe sur la migration avec l'Union africaine et les Nations Unies, laquelle vise à accélérer la réinstallation des personnes ayant besoin de protection internationale¹⁴. Dans ce contexte s'insère l'accord bilatéral entre le HCR et le Niger « *Sur l'instauration d'un mécanisme d'évacuation d'urgence et de transit de la Libye vers le Niger* » (le **Emergency Transit Mechanism**, ci-après **ETM**) datant de novembre 2017¹⁵.

Dans le *Country Operation Update* du HCR, datant de mars 2018, l'ETM est décrit comme suit : « *Ce programme vise à fournir assistance de sauvegarde de la vie aux réfugiés en Libye, à travers l'évacuation au Niger, qui a temporairement étendu son espace d'asile. L'objectif est de chercher des solutions durables, y inclus la réinstallation de ces réfugiés, lesquels sont*

¹³ La réinstallation devient par contre instrument central déjà à partir de 2017 : dans la mise à jour de la commission européenne du 14.03.2018 il est rapporté que « *Following the Commission's Recommendation of September 2017, the new scheme for at least 50 000 persons in need of international protection to be resettled by 31 October 2019, supported by EUR 500 million from the EU budget, will give a further boost to EU resettlement efforts* »

¹⁴ v. <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/international-summit/2017/11/29-30/>

¹⁵ Le mémorandum entre le HCR et la République du Niger à travers le Ministre de l'intérieur est signé à Niamey le 20 décembre 2017 est d'une durée de deux ans et a pour objet l'entrée des citoyens évacués depuis la Libye au Niger, la reconnaissance de l'asile, leur transit et l'accueil au Niger, les éventuelles solutions en cas de non-reconnaissance de l'asile ou non-transfert dans un pays tiers. Le texte de l'accord au moment de la visite n'était pas encore consultable, car le HCR avait rejeté la demande d'extension du texte de l'accord en relevant l'existence de préjudice aux relations internationales avec le Niger ou la possibilité que se crée une situation de danger. Les autorités nigériennes ont retenu le texte de l'accord comme pouvant être divulgué et l'ont livré aux chercheurs à l'occasion de la visite, ne relevant pas l'existence d'une telle situation de danger résultant de la connaissance du contenu. L'accord est consultable au lien suivant : https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum_Niger_UNHCR.pdf

principalement érythréens, somaliens, soudanais et sud soudanais. (...) La réinstallation des réfugiés évacués depuis la Libye vers le Niger fait partie du programme général de réinstallation du HCR. Même les réfugiés qui sont déjà présents au Niger (...) sont inclus dans le programme. (...) Pour ce qui concerne les réfugiés évacués depuis la Libye, le défi principal consiste en améliorer le processus de départ aux fins de la réinstallation »¹⁶.

Du site de l'ONG italienne COOPI (Cooperazione Internazionale), partenaire du HCR dans l'ETM, il émerge que : **« Le mécanisme prévoit l'identification de la part du personnel du HCR en Libye des réfugiés et des demandeurs d'asile plus vulnérables détenus dans les centres de détention libyens. Ces personnes sont évacuées, sur base volontaire, dans le Pays de transit où ils peuvent attendre, dans des conditions de protection appropriées, que leurs cas soient élaborés et présentés pour la réinstallation dans des Pays tiers. C'est dans ces circonstances que le HCR au Niger et le Gouvernement du Niger ont signé un accord pour lancer l'ETM vers la fin de juin 2017. Ce mémorandum permet que soit fourni refuge temporaire aux personnes dans le besoin de protection internationale au Niger; alors qu'elles attendent des solutions alternatives à long terme dans des Pays tiers, premières entre toutes la réinstallation »¹⁷.**

Dans le *Resettlement update #48*¹⁸ il est clairement illustré le cadre actuel de l'ETM (mis à jour au 11 février 2019), dont nous rapportons certaines données :

- au 11 février 2019, la présence de 56.507 demandeurs d'asile et réfugiés a été enregistrée auprès du HCR en Libye ; 4.327 individus ont été identifiés par le HCR et ses partenaires comme étant actuellement dans l'un des centres de détention libyens accessibles. L'enregistrement consiste en la seule prise de note des données personnelles ;

¹⁶ «*This programme aims to provide life-saving assistance and long-term solutions to the most vulnerable refugees trapped in detention in Libya, through evacuation to Niger, which has temporarily extended its asylum space. The aim is to seek durable solutions, including resettlement for these refugees, who are mainly Eritrean, Somali, Ethiopian, Sudanese and South Sudanese. (...) The resettlement of refugees evacuated from Libya to Niger is part of UNHCR's overall resettlement programme. Refugees who were already present in Niger and deemed to require resettlement as a solution, are also included in the programme. (...) As regards to those refugees evacuated from Libya, the key challenge identified is in terms of improving the fluidity of the process of departures for resettlement.* »;

Source : <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/63016>

¹⁷ «*The mechanism envisages the identification of the most vulnerable refugees and asylum seekers by UNHCR Libya staff held in Libyan detention centres. These people are evacuated, on a voluntary basis, to transit countries where they can wait, in suitable protected conditions, for their cases to be processed and put forward for resettlement in third countries. It was under such circumstances that UNHCR Niger and Niger's government signed an agreement to implement the ETM in late 2017. This memorandum makes it possible to provide temporary shelter to people needing international protection in Niger; while they wait for alternative, long-term solutions in third countries, first and foremost resettlement.* »; source : <https://www.coopi.org/en/niger-sheltering-libyan-refugees.html>

¹⁸ Consultable sur : <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67926>

- depuis le début des opérations d'évacuation en Libye (fin 2017), un total de 3.016 personnes (y compris les mineurs non accompagnés) ont été évacuées au Niger (2.332), en Italie (415) et en Roumanie (269). Il y a 157 enfants non accompagnés évacués restés au Niger ;
- depuis le 1^{er} septembre 2017, 4.665 personnes ont trouvé des solutions différentes de la réinstallation (rapatriements volontaires, visa humanitaire, regroupements familiaux ...);
- au 11 février 2019, 12 Etats ont mis à disposition un total de 6.351 places de réinstallation. Il s'agit de : Belgique, Canada, Finlande, France, Allemagne, Italie, Malte, Pays-Bas, Norvège, Suède, Suisse et Royaume-Uni.

Les citoyens détenus dans les centres de détention en Libye sont donc identifiés par le HCR comme potentiellement réfugiés et transférés au Niger. L'autorisation pour l'entrée dans les centres est accordée par les autorités libyennes, lesquelles jusqu'aujourd'hui ont permis le contact avec les citoyens appartenant à seules 7 nationalités¹⁹. Suite aux entretiens effectués nous sommes venus à connaissance du fait que les personnes avant d'être transférées au Niger passent aussi des auditions répétées avec le staff du HCR.

Comme il ressort du *Mémorandum* entre le HCR et le Niger, le transfert est volontaire et est organisé par le Haut-Commissariat pour les Réfugiés par voie d'avion ou terrestre. Toutefois, il est appliqué seulement aux personnes qui répondent aux critères indiqués ci-dessous, lesquelles après leur arrivée au Niger devront être réinstallées dans un pays tiers. Déjà avant l'évacuation le HCR prédispose les mesures nécessaires pour informer les personnes candidates à l'évacuation sur les procédures de Détermination du Statut de Réfugié, aux perspectives de solutions éventuellement applicables et les conséquences du rejet ou de la non-acceptation de la part d'un pays de réinstallation.

La section 3 du *Mémorandum* indique partant les personnes qui peuvent être évacuées et donc peuvent séjourner temporairement sur le territoire nigérien et en particulier il s'agit de :

- Réfugiés reconnus par le Haut-Commissariat pour les réfugiés en Libye en vertu de son Mandat,
- Demandeurs d'asile enregistrés auprès du Haut-Commissariat pour les Réfugiés en Libye ;

¹⁹ <https://www.amnesty.org/download/Documents/MDE1975612017ENGLISH.PDF>

- Apatrides ou personnes en danger d'apatridie et pour lesquelles la détermination de la nationalité n'a pas pu être finalisée en Libye ;
- Mineurs non accompagnés conformément au principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

En revanche ne peuvent pas être compris dans le programme d'évacuation et transfert successif au Niger en vue de la réinstallation les citoyens nigériens, ou « *ceux qui peuvent accéder au programme de rapatriement volontaire de l'OIM depuis la Libye.* ». Cette dernière indication n'est pas claire lorsqu'elle indique les sujets exclus de l'ETM : en particulier, nous ne comprenons pas si seraient exclus seulement ceux qui ont déjà consenti au rapatriement volontaire et sont en attente du transfert dans le pays d'origine ou si seraient exclus aussi ceux qui vraisemblablement ou potentiellement pourraient accéder au rapatriement volontaire, sans toutefois dans ce cas spécifier sur quelles bases se fonderaient le pronostic.

Dans le Mémoire il est établi que les personnes qui peuvent être en contemporain présentes sur le territoire nigérien et en attente de *resettlement* après avoir été évacuées de la Libye peuvent être au maximum 600, à l'exception des mesures extraordinaires éventuellement autorisées en cas de situations d'urgence humanitaire.

La procédure d'évacuation prévoit l'identification du citoyen étranger en Libye comme potentiel réfugié de la part du HCR qui communiquera les données au gouvernement du Niger, lequel, dans les 7 jours, peut autoriser ou rejeter la demande ; dans les deux cas aucune obligation de motivation n'est prévue. Suite à la réponse positive pour l'entrée au Niger, le demandeur d'asile recevra un document de voyage octroyé par le pays d'origine, par le Comité international de La Croix Rouge ou par un autre sujet avec approbation préalable du titre de la part des autorités du Niger, qui autorisera toujours l'entrée du citoyen étranger avec un visa sur le document de voyage.

LA REINSTALLATION DE REFUGIES EVACUES OU QUI SE SONT VOLONTAIREMENT ELOIGNES DE LA LIBYE. L'EVALUATION DE LA DEMANDE D'ASILE ET LE TRANSFERT VERS DES PAYS TIERS

Outre à ce qui est prévu pour les demandeurs d'asile transférés de la Libye au Niger à travers *l'Emergency Transit Mechanism*, **les citoyens présents au Niger peuvent accéder au programme de *resettlement* aussi suite à une signalisation de l'OIM** quand ils sont volontairement rapatriés de la Libye et accueillis dans les centres de transit de l'organisation des migrations. Sur la base de ce qui est prévu par les *Standard Operational Procedure (SOP)*

OIM - UNHCR²⁰, l'OIM devrait ensuite signaler au HCR la situation des personnes potentiellement aptes à accéder à la *réinstallation*.

Spécifiquement, dans les centres d'accueil, comme prévu par le mémorandum Niger – OIM – UNHCR²¹, l'OIM fournit l'information sur le droit de demander asile et en présence d'un demandeur d'asile il informe le HCR auprès de son point focal. Le HCR ou la Direction Générale de l'Etat Civil, des Migrations et des Réfugiés (DGECMR) rencontre les demandeurs d'asile et fournit les informations relatives à la procédure d'éligibilité au statut de réfugié au Niger. Différents interlocuteurs, pendant la visite juridique au Niger, ont signalé que ce *Mémorandum* n'est pas vraiment en train de fonctionner également pour une indisponibilité de l'OIM de signaler les demandeurs d'asile au HCR. Cette coordination manquée représente une potentielle grave lésion au droit d'asile là où il est évident que ceux qui entrent en contact avec l'OIM et ont besoin de protection pourraient n'être jamais signalés au HCR et donc insérer dans le programme de *resettlement*. En particulier des préoccupations ont été **exprimées en relation aux femmes nigériennes, la majeure partie desquelles victimes de traite des êtres humains internationale** à des fins d'exploitation sexuelle lesquelles ont accès uniquement au programme de rapatriement volontaire et ne sont pas signalées au HCR pour la présentation de la demande de protection et successivement pour la réinstallation.

A la lumière de ces graves criticités, il faudrait mettre en place un nouveau Mémorandum entre OIM et UNHCR.

- ***La procédure de demande et d'évaluation de la demande de protection nécessaire à la réinstallation***

Sur l'examen de la demande d'asile : L'audition et l'avis du HCR, l'envoi de la communication pour l'éligibilité. Le cas de l'avis négatif

Suite à la prise en charge de la part du HCR²², le citoyen étranger pourra accéder à la demande

²⁰ <http://www.refworld.org/docid/57fde5cf4.html>

²¹ Le mémorandum d'entente entre le gouvernement de la république du Niger, l'organisation internationale pour les migrations (OIM), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) dans le cadre des flux mixtes au Niger signé le 2 mars 2017 d'une durée de deux ans sur les procédures d'identification des demandeurs d'asile au Niger parmi les citoyens étrangers qui proviennent de l'Afrique centrale. Le texte du mémorandum a été livré par les autorités nigériennes pendant la visite et est actuellement consultable au lien suivant : https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2019/05/memorandum_Niger_UNHCR_OIM.pdf

²² Des entretiens avec la commission nationale, il émerge que théoriquement les citoyens étrangers peuvent accéder à la demande d'asile également sans le *referral* préalable du HCR. En outre aux citoyens provenant de pays spécifiques, ex. la zone du nord-est du Nigéria, est reconnu une protection internationale *prima facie* et l'octroi par conséquent d'un titre de séjour.

de protection internationale devant le gouvernement nigérien et la Commission Nationale d'Eligibilité (CNE)²³ spécifique.

Sur la base de ce qui est prévu dans le *Mémorandum*, les demandeurs d'asile évacués dans le cadre de l'ETM ou signalés par l'OIM, **soutiennent une audition conduite par le Haut-Commissariat pour les Réfugiés sur les motifs de persécution**. Suite à l'entretien, le personnel affecté rédige le *RSD Assessment* qui inclut : le résumé de la demande, une évaluation sur la crédibilité, la présentation des faits et leur analyse du point de vue légal et en particulier la possibilité de les encadrer dans la catégorie du réfugié, l'évaluation des causes d'exclusion et enfin une recommandation vouée à déterminer si le demandeur devrait ou pas être reconnu comme titulaire de protection internationale.

Partant, en cas d'avis positif de la part du HCR, le Niger pourra octroyer ou pas la protection internationale au demandeur d'asile, lequel seulement si reconnu comme réfugié pourra accéder au programme de réinstallation ; en revanche en cas d'avis négatif, le gouvernement nigérien pourra reconnaître l'asile au Niger au demandeur ou rejeter sa demande et lui reconnaître, en présence des requis, un autre titre de séjour. Nous retenons que le Niger ait consenti à accueillir temporairement les citoyens étrangers provenant de la Libye avec l'attente que ceux-ci soient reconnus réfugiés et transférés ensuite dans des pays tiers. Partant, s'il y a un avis positif du HCR et donc s'il n'y a pas de raisons qui bloquent la présentation du demandeur d'asile à la *réinstallation*, vraisemblablement le gouvernement du Niger accueillera la demande d'asile pour faciliter le parcours vers un pays tiers ; en revanche en cas d'avis négatif du HCR, le demandeur d'asile ne pourra pas laisser le Niger, soit en cas de reconnaissance de l'asile qu'en cas de rejet. Dans ces cas, où la charge du citoyen étranger évacué incombe entièrement au Niger, le gouvernement nigérien pourra reconnaître la protection internationale, toutefois il le fera dans des cas limités et exceptionnels. Ceci est en effet ce qui est prévu par le mémorandum Niger - UNHCR dans lequel il est établi que le Gouvernement du Niger ne s'oppose pas au principe d'**octroyer l'asile en Niger à un nombre très restreint de bénéficiaires du mécanisme, si toutefois cette option reste exceptionnelle et mise en œuvre comme dernière** ressource, après l'épuisement des autres solutions possibles. En effet toujours dans le *Mémorandum* UNHCR-Niger, est précisée la nature du Niger en tant que pays de transit et non pas comme pays de destination des réfugiés ou demandeurs d'asile provenant de la Libye avec l'ETM, et donc le caractère exceptionnel de la reconnaissance du *statut* de réfugié pour ceux

²³ Informations sur la commission nationale pour le statut de réfugié NEC/CNE au <http://www.refworld.org/pdfid/4a1ff7882.pdf>.

qui, évacués de la Libye, n'obtiennent pas l'avis positif du HCR: « *Considérant le fardeau de l'asile déjà pris par le gouvernement du Niger, les décisions d'éligibilité prises par la Commission d'Eligibilité au Statut de réfugié dans le cadre du présent mécanisme indiqueront éventuellement que les personnes évacuées reconnues comme réfugiées bénéficieront du droit au séjour au Niger, uniquement aux fins de transit vers des pays tiers* ».

Précisément, déjà pendant la procédure d'évaluation de la demande d'asile, l'Agence des Nations Unies présente sa propre recommandation ou avis au Gouvernement nigérien sur la qualification du citoyen étranger au sens de la Convention de Genève. Si cette **recommandation est positive** le citoyen étranger, éventuellement non reconnu par le Gouvernement comme réfugié pourra présenter recours à l'autorité compétente (Comité de Grâce des Recours) aussi à travers l'aide du HCR. En tout cas l'Agence des Nations Unies pourra le reconnaître comme réfugié sous mandat²⁴ aussi dans le cas où les autorités nigériennes excluent toute forme de protection. En revanche en **cas d'avis négatif exprimé par le HCR, même si le gouvernement nigérien devait reconnaître la protection internationale au demandeur, celui-ci ne pourra pas accéder au programme de réinstallation** mais pourra rester au Niger comme titulaire de protection reconnue par ce Pays. Est **exclue la possibilité de recourir contre l'avis négatif** donné par le HCR, malgré les effets préjudiciables en termes de perte de la possibilité d'accéder au programme de *resettlement*.

Dans le cas où la demande d'asile du potentiel réfugié soit rejetée et si toutes les voies internes de recours ont déjà été épuisées, le Gouvernement du Niger et le Haut-Commissariat pour les Réfugiés informeront l'intéressé des actions à entreprendre **afin de régulariser sa situation sur le territoire nigérien et des possibles aides dont ce dernier aurait droit s'il décidait de rapatrier volontairement dans le Pays d'origine**.

En effet sur la base de ce qui est prévu dans le *Mémoire* OIM-UNHCR- Niger pour les demandeurs d'asile dont la demande sera rejetée soit au terme de l'examen de l'admissibilité de la demande qu'au terme de la procédure de détermination du statut de réfugié au Niger, l'OIM offrira le retour vers le pays d'origine ou vers n'importe quel autre pays dans lequel le demandeur bénéficie d'un *statut* juridique clair et indiscuté, quand les demandeurs auront personnellement communiqué leur volonté d'effectuer un tel retour. Précisément, selon le SOP

²⁴ La **reconnaissance sous mandat** est effectuée directement par le HCR.

La détermination du statut sous mandat intègre une définition plus ample de celle de l'article 1 de la Convention de Genève en s'étendant aussi aux personnes qui sont frappées par des effets indiscriminés des conflits armés ou autres désastres commis par l'homme, par exemple domination étrangère, occupation, colonialisme. Vous pouvez en apprendre plus au lien <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

OIM-UNHCR les citoyens étrangers qui se présentent au bureau du HCR et qui, après l'examen, ne résultent pas demandeurs d'asile où sont rejetés par la commission nigérienne sont indiqués à l'OIM par le HCR pour recevoir les informations pour accéder au programme de rapatriement assisté. Cela arrive sous forme écrite avec une communication entre OIM et UNHCR et avec la rédaction de la part de l'intéressé d'un document où il exprime sa volonté de rentrer²⁵.

FOCUS : Avis négatif de la part du HCR

Le demandeur d'asile – ou réfugié pour le Niger - **ne recevra pas la copie de l'avis du HCR**, ni ne pourra s'y opposer devant aucune autorité, si négatif. **Toutefois les effets juridiques que l'avis produit sont tout à fait autonomes et indépendants de l'évaluation de la demande de refuge**, au point que l'éventuel recours contre la mesure de rejet n'aurait aucun effet sur l'avis qui continue à exclure l'accès au programme de *resettlement*. Partant celui-ci devrait être considéré comme un véritable acte final, susceptible de recours de la part du citoyen étranger et révoquant en auto-tutelle de la part du sujet qui l'a émis.

L'exclusion du programme de *resettlement* a des conséquences décisives sur les perspectives juridiques des réfugiés, même si ceux-ci étaient reconnus comme tels par le Niger mais n'étaient pas considérés éligibles au transfert dans des pays tiers. Il ne peut pas être exclu (parmi les raisons considérées aussi la souscription de la part du Niger à la Convention de Genève de 1951 sur la reconnaissance du statut de réfugié) pour ces personnes que le Niger pourrait être qualifié comme pays de premier asile et donc il ne peut pas être exclu qu'ils puissent y être renvoyés en cas d'application du critère du premier pays d'asile soit par les Etats membres de l'Union européenne que par les Etats africains. A cet égard il est souligné que sur la base des informations recueillies durant l'entretien avec les fonctionnaires responsables de *protection* du HCR à Niamey c'est le HCR lui-même à ne pas exclure l'application du critère du premier pays d'asile soit pour les citoyens étrangers en Libye que pour ceux qui se trouvent au Niger et ont déjà été reconnus comme réfugiés par d'autres états limitrophes, tels que par exemple le Tchad.

Dans certains cas, **le HCR peut aussi ne pas envoyer le dossier à la commission pour l'éligibilité**, si la demande est manifestement bien-fondé et la protection sous mandat est accordée directement par le Haut-Commissariat.

Au moment de la visite, le gouvernement du Niger n'avait pas encore commencé à notifier

²⁵ <http://www.refworld.org/docid/57fde5cf4.html>

les mesures de rejet de la protection internationale de ceux qui ont été évacués de la Libye dans le cadre de l'ETM, lesquels toutefois – comme confirmé par le HCR, la commission nationale et par COOPI – avaient déjà été décidés. Ce moment sera décisif pour les demandeurs d'asile, auxquels il faudra communiquer pas tant que leur demande a été rejetée et qu'ils ont donc la possibilité de faire recours, **mais qu'est désormais exclue la possibilité d'accéder au programme de *resettlement*** si cette décision de rejet est la conséquence – comme indiqué par les sujets interviewés – d'un avis négatif du HCR sans possibilité d'appel.

Pour confirmer cela, il est ultérieurement mentionné que, comme indiqué par le mémorandum UNHCR-Niger, le Haut-Commissariat pour les Réfugiés déploiera les efforts nécessaires pour faciliter la recherche rapide de solutions durables qui puissent inclure : la réinstallation (des réfugiés ou des apatrides) qui ont besoin de protection internationale vers un pays tiers, le regroupement familial d'un mineur non-accompagné quand cette solution est dans l'intérêt supérieur du mineur, le rapatriement volontaire assisté d'un réfugié ou d'un apatride dans son pays d'origine ou de résidence habituelle, l'admission dans un pays tiers avec une bourse d'étude ou d'intégration d'un réfugié ou d'un apatride.

Une fois que le migrant est reconnu comme réfugié et a l'avis positif du HCR il pourra accéder au programme de réinstallation.

- *La procédure de réinstallation*

Les personnes qui peuvent être réinstallées

Le HCR promeut la réinstallation de personnes qui sont reconnues réfugiées sous son mandat ou qui sont reconnues réfugiées par l'Etat où celles-ci se trouvent au moment de la *réinstallation*. La réinstallation est un instrument de protection et l'une des solutions '*durables*' promues par le HCR, et, comme indiqué dans le Manuel sur la Réinstallation, a caractère de concession et ne peut pas être qualifié comme un droit du réfugié : « *Resettlement is not a right, and there is no obligation on States to accept refugees through resettlement* »²⁶ La réinstallation est définie par le HCR dans les termes suivants : « *la réinstallation implique la sélection et le transfert de réfugiés d'un État où ils ont cherché protection à un État tiers qui a consenti à les admettre – en tant que réfugiés – avec un statut de résidence permanente. (...)* »²⁷ (UNHCR,

²⁶ Page 36 du UNHCR Resettlement handbook <https://www.unhcr.org/46f7c0ee2.pdf>

²⁷ « *Resettlement involves the selection and transfer of refugees from a State in which they have sought protection to a third State which has agreed to admit them – as refugees – with permanent residence status. (...)* », source : <https://www.unhcr.org/575935d17.pdf>

2011a: 3). La détermination du statut de réfugié est en premier lieu effectuée sur la base de la Convention de Genève de 1951 et est de la compétence de l'état contractant où le demandeur d'asile présente la demande. Le HCR peut, toutefois, dans certaines circonstances mener la détermination du statut de réfugié (DSR) sous son mandat. Souvent, le HCR met en place la procédure de détermination de reconnaissance du statut de réfugié dans les États qui ne sont pas partie de la Convention de Genève ou qui même s'ils en font partie n'ont pas adopté une procédure d'asile ou une procédure qui effectivement puisse conduire à la reconnaissance de la protection ou ont ratifié la convention avec une limitation territoriale. **Dans le cas spécifique du Niger l'évaluation et la décision sur la demande d'asile, comme vu, est effectuée par la commission nigérienne pour l'éligibilité** qui décide de la demande de protection avec le support du HCR qui organise et conduit les entretiens et formule un avis non contraignant sur la demande qu'il transmet ensuite à l'autorité nigérienne, laquelle à la fin de la procédure d'évaluation émet la décision de reconnaissance ou rejet de la demande de protection.

La demande de réinstallation

L'évaluation concernant l'envoi de la demande de *réinstallation* est laissée au HCR qui décide pour quels réfugiés la réinstallation est la solution la plus appropriée (s'il évalue qu'il n'y a pas de solution alternative et que le besoin de protection n'est pas limité temporellement) et la propose aux réfugiés qui appartiennent à l'une des catégories suivantes : personnes qui ont besoin de protection physique ou juridique, survivants à torture et/ou violence, sujets qui ont besoin de soins médicaux, femmes et jeunes filles à risque, regroupement familial, enfants et adolescents à risque et, enfin, lorsqu'il n'y a pas d'autres solutions alternatives durables pour la personne. Même dans ce cas il n'y a pas de communication formelle de la présence des requis pour accéder au programme. Pour ce qui concerne le Niger, sur la base des informations repérées, **les réfugiés qui sont rentrés dans le programme ETM ou qui ont été signalés dans le cadre du *Mémorandum OIM-UNHCR-Niger* sont automatiquement insérés dans le programme de *resettlement* une fois reconnus comme titulaires de protection par avis positif du HCR.** Cas différent, comme on le verra, est celui de l'acceptation de la part d'un pays tiers de leur transfert.

La communication avec le réfugié qui peut accéder au programme

Comme indiqué par le manuel de la *réinstallation* et comme répété aussi par nos interlocuteurs pendant la visite, les messages principaux qui doivent être communiqués au réfugié qui est convoqué par le HCR afin d'évaluer la possibilité de le faire accéder au programme de réinstallation sont les suivants : « ***la réinstallation n'est pas automatique et n'est pas un droit***

du réfugié » et « *le réfugié ne peut pas choisir le pays de destination et la décision finale appartient au pays même* ». Ces informations sont données aussi aux réfugiés qui ont été portés au Niger avec le programme ETM sans donc leur pouvoir donner aucune certitude même pas concernant l'issue de la *réinstallation*.

L'entretien.

Le potentiel bénéficiaire de la réinstallation est convoqué pour un entretien de la part du HCR à la présence d'un interprète, durant lequel sont parcourues les raisons qui fondent la demande de protection et sont évalués ses besoins spécifiques. Suite à l'entretien et l'évaluation sur la nécessité d'accéder à la *réinstallation* comme unique mesure apte à répondre aux nécessités de protection du réfugié, l'officier responsable pour la réinstallation **peut** autoriser la préparation de la demande de *réinstallation*.

Dans le cas spécifique du Niger, tous les réfugiés qui sont arrivés dans le cadre du programme ETM ou qui ont été signalés dans le cadre du protocole OIM-UNHCR-Niger, sont interviewés et les procédures pour la demande de *resettlement* sont prédisposées en leur faveur. La principale différence avec la *réinstallation* connue dans d'autres Pays est liée au fait que le gouvernement nigérien donne sa disponibilité à **accueillir pour une période limitée dans le temps les citoyens étrangers en fuite de la Libye et en tout cas dans un nombre déterminé**. Partant, face à un éventuel ralentissement des transferts dans des pays tiers, le gouvernement nigérien diminuera le nombre de citoyens étrangers qui peuvent être transférés sur son territoire, en compromettant ainsi l'efficacité du mécanisme et la possibilité de s'adresser à un nombre croissant de demandeurs d'asile et réfugiés bloqués en Libye.

Comme prévu par le *Mémorandum* UNHCR- Niger, outre à ces catégories de personnes, le HCR peut demander la réinstallation aussi pour un nombre limité de réfugiés déjà reconnus comme tels au Niger.

Toutefois, même dans le présent cas, si dans le futur le HCR devait estimer comme opportun de ne pas présenter la demande de *resettlement*, **le réfugié ne recevrait pas une communication de la suspension ou du rejet de soumettre sa demande de réinstallation** ; de même aucun remède administratif ou juridictionnel n'est prévu contre la décision d'exclusion.

La communication avec le Pays de destination.

Toute demande doit inclure le RRF (*Resettlement Registration Form*) par lequel le HCR présente les besoins de chaque réfugié au pays de destination, avec une série d'informations précises

relatives à sa demande de protection, à l'évaluation de celle-ci de la part de l'agence des Nations Unies, le degré de priorité et les exigences liées à la demande de *resettlement*. Les états de destination peuvent demander des informations additionnelles comme par exemple celle relatives au service militaire ou activité politique, informations sur l'éducation, emploi, langues parlées, etc. Enfin, le document, avant son approbation, est signé par le réfugié qui autorise la transmission des informations au pays de destination auquel le HCR enverra la demande et autorise le HCR à recevoir pour son compte les communications de la part du pays demandé. Comme indiqué par le HCR, dans la phase d'évaluation de la demande de réinstallation, certains Etats, parmi lesquels la France, effectuent souvent de nouveaux entretiens, alors que d'autres, comme par exemple l'Italie, demandent au HCR de remplir un formulaire avec des demandes spécifiques. En outre, presque tous les pays recueillent les empreintes digitales, à l'exception de la Finlande dont l'*assessment* est lié exclusivement au dossier préparé par le HCR.

La présentation de la demande

Le choix des Pays de destination auxquels envoyer la demande de réinstallation est laissé à l'Agence des Nations Unies qui effectuera l'envoi en tenant compte des rapports familiaux, la priorité de la demande, le nombre de quotas annuels, la disponibilité du pays de destination aux traitements médicaux, les habilités linguistiques, les aspects culturels, la nationalité, la configuration de la famille et, si possible, la préférence exprimée par le réfugié. La demande de *resettlement* est faite seulement pour un Pays à la fois et si un Etat rejette la demande, le rejet est communiqué au HCR qui peut décider de représenter la demande à un autre Etat. La décision de représenter ou pas la demande peut dépendre aussi des raisons invoquées par l'Etat de destination : si en effet était constaté le bienfondé des raisons du rejet ou s'il y a des problèmes de sécurité, cela pourrait être cause d'exclusion aussi pour de futures acceptations et demandes. Pendant l'entretien avec le HCR il a été confirmé que **le réfugié est informé seulement oralement du rejet d'un pays tiers d'accepter son transfert et est rassuré du fait que le HCR représentera une nouvelle demande**. Toutefois ni les nouvelles demandes, ni les rejets et les motifs de l'exclusion ne sont jamais notifiés ou communiqués sous forme écrite au réfugié qui reste simplement dans l'attente que la procédure se conclue de façon positive, sans pouvoir introduire de nouveaux éléments à l'appui de sa demande ou contester ce qui est opposé par l'Etat de réception.

La dernière décision revient au Pays de destination

Afin d'accepter ou pas la demande de *resettlement*, les Etats de destination peuvent soit faire un entretien avec les potentiels réinstallés soit se baser seulement sur le dossier envoyé, ou bien décider que seulement certains des demandeurs effectueront l'entretien. Les entretiens sont effectués pendant des missions spécifiques auxquelles participent des membres du ministère de l'intérieur.

FOCUS : Le manque de documentation, l'accès aux actes, la correction et l'effacement des données

Le manque d'accès à la documentation relative aux demandes envoyées, aux procès-verbaux d'audition, aux décisions négatives sur la demande de *resettlement*, aux décisions de suspension des demandes, détermine un grave et irréparable *préjudice* à la position juridique des réfugiés et leur capacité de protection de leurs droits. Le réfugié, lequel connaît seulement oralement et à travers le HCR le rejet d'un Etat à autoriser son transfert, **ne peut pas participer de façon active à la formation de la conviction de la part du Pays demandé.** En outre les éventuelles longues attentes auxquelles le réfugié est contraint pourraient être liées alternativement soit à un retard dans la réponse des pays tiers, aux investigations et recherches en cours, soit à la décision de suspendre de façon définitive ou momentanément la procédure de *resettlement* à cause d'une ou plusieurs décisions négatives. **Le manque de mesures écrites empêche les réfugiés de qualifier juridiquement cette attente** qui, en cas de décision de rejet à tout transfert, pourrait aussi durer des années. Les Etats qui rejettent la demande de protection – selon ce qui est reporté par le HCR – peuvent indiquer un remède pour faire recours au rejet, sans qu'il n'y ait toutefois aucune obligation.

Dans le manuel du *resettlement* il est noté que les réfugiés peuvent accéder aux informations qu'eux-mêmes ont fournis, mais **ils ont un accès limité aux informations générées par le HCR** ou à la documentation provenant d'autre source. Dans ces cas, le HCR devrait équilibrer son intérêt (considérations sur la sécurité de son personnel ou de protection des sources d'informations du HCR) avec l'intérêt légitime du réfugié à connaître les raisons de toute décision qui a des répercussions dans sa sphère juridique. Une solution préconisée est celle de partager seulement un bref résumé sans mentionner les noms des membres du personnel qui ont contribué à prendre la décision. Dans tous les cas, la documentation relative à l'entretien ou à l'évaluation relative à la crédibilité ne peuvent pas être partagées. Evidemment cette limitation dérive de la qualification de la *réinstallation* en tant qu'instrument ayant caractère de concession, où la possibilité de réaction contre une décision estimée illégitime

n'est pas garantie et donc par conséquent l'importance d'avoir à disposition la documentation nécessaire afin de comprendre le chemin logique suivi par qui a pris la décision n'est pas appréciable.

Toutes les données recueillies sont reportées dans le fichier électronique ProGres dans lequel sont notés tous les faits et nouvelles concernant les individus qui sont enregistrés par le HCR (aussi en dehors de la procédure de réinstallation) et dans lequel sont aussi recueillies les données biométriques des réfugiés et demandeurs d'asile.

Afin de combler, dans la mesure du possible, ce manque de documentation concernant sa position juridique, nous avons demandé à nos interlocuteurs du HCR quel était le droit à l'accès aux actes, reconnu aux réfugiés dans le cadre de la procédure de *resettlement*. Il nous est conseillé d'approfondir la question dans « *Guidance on the protection of personal data of persons of concern to UNHCR* » de 2018. Sur la base de ce manuel, sont reconnus au réfugié le droit de recevoir des informations sur les données utilisées par le HCR ou partagées avec d'autres sujets ; le droit de demander l'accès aux données et aux informations ; le **droit de correction ou effacement des données** ; le droit de s'opposer à la façon dont ses données sont traitées. **Pour ce qui concerne l'accès aux documents**, celui-ci est reconnu sans limitations concernant les documents qui ont été produits par le titulaire des données : ex. Documents d'identité, certificat de mariage, etc. En revanche il pourrait y avoir des limitations majeures si l'objet de l'accès aux documents concerne des documents ou enregistrements générés par le HCR (*internal work products*) ou un partenaire du HCR en son nom, tels que les interviews ou avis. Dans le cas de transfert de données du HCR à d'autres partenaires ou parties tierces, le HCR doit expliquer les raisons du transfert. En outre, les intéressés peuvent demander au HCR de corriger ou effacer leurs données personnelles si celles-ci sont inexactes, incomplètes, non nécessaires ou excessives.

En relation au droit des réfugiés d'accéder aux documents qui le concerne et de modifier, corriger ou effacer ses données, dans le manuel il est énoncé dans l'abstrait simplement le droit, sans toutefois que soient fournies des indications pratiques sur l'autorité compétente à recevoir ces demandes, les délais de réponse pour l'autorité et comment est-il possible de s'opposer à une éventuelle réponse de rejet. Nous nous demandons, donc, de quelle façon ce droit est effectivement exerçable à défaut de procédure, d'une autorité tenue à veiller sur l'exécution ou inexécution et d'une sanction applicable en cas de non-respect de la demande.

Il est rappelé que le droit à la vie privée n'est pas un droit absolu et doit être équilibré avec d'autres droits fondamentaux et intérêts public, en accord avec le principe de proportionnalité. Des informations non divulguables peuvent inclure, par exemple, celles concernant la santé physique et mentale d'un individu lorsque leur publication entraîne une menace à la fourniture de services essentiels, celles dont la divulgation peut porter préjudice à la vie privée d'autres personnes, celles relatives à des enquêtes pénales ou des cas où le HCR a analysé des données personnelles de sa propre initiative ou en réponse à des demandes légitimes de la part des autorités nationales, informations confidentielles transmises par des tierces parties. **Enfin le paragraphe 9 s'occupe du partage et du transfert des données personnelles à des partenaires ou tierces parties**, qui inclus la grande variété de sujets avec lesquels le HCR collabore parmi lesquels les gouvernements, organisations intergouvernementales e non gouvernementales, agences de l'ONU, organisations *community-based*, universités et secteur privé. Cette situation est particulièrement importante en cas de *resettlement*, **lorsque toutes les données personnelles recueillies par le HCR sont transférées au pays demandé pour permettre à celui-ci de se convaincre**. L'état tiers receveur partant, n'étant pas soumis à une obligation claire d'effacement des données s'il décidait de ne pas autoriser le transfert du réfugié, continuerait de détenir des données personnelles de citoyens étrangers qui n'ont jamais transité sur son territoire et avec lesquels il n'a donc aucun lien ou intérêt. Toutefois la conservation de ces données pour un temps potentiellement illimité pourrait nuire le droit du réfugié, lorsque le pays membre a à sa disposition des informations personnelles et des données sensibles du citoyen qu'il pourrait utiliser dans le futur dans le cas où le réfugié réussi à rejoindre son territoire. Dans ce cas il n'est pas exclu que le pays tiers, saisi éventuellement d'une demande de protection internationale de la part du citoyen étranger, puisse utiliser les données transmises par le HCR pour évaluer la crédibilité du sujet ou pour la déclarer irrecevable sur la base de ce qui est prévu par les articles 35 et 38 de la Directive 2013/32/32. Dans ce dernier cas serait appliqué le concept de premier pays d'asile ou pays tiers en utilisant les informations relatives à la reconnaissance de la protection intervenue au Niger ou du transit sur le territoire nigérien, sans préjudice des accords nécessaires avec le Niger pour la réadmission de citoyens tiers et la vérification de l'existence des conditions indiquées dans la législation citée.

- ***L'accueil pendant le séjour au Niger***

Toujours sur la base de ce qui est prévu par le Mémorandum UNHCR- Niger, le Gouvernement

du Niger prendra les mesures nécessaires afin de permettre aux personnes évacuées de résider légalement sur son territoire pour une période qui n'excédera pas les six mois. Le Haut-Commissariat pour les Réfugiés pourra demander, à titre exceptionnel, la prorogation de cette autorisation de séjour une seule fois, au cas par cas. Toutefois ce laps de temps, du moins selon ce qui est indiqué par COOPI qui s'occupe de l'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés pourrait être sous-estimé car les procédures d'évaluation de la demande d'asile et de réinstallation sont généralement plus longues que les 6 mois estimés.

Le Gouvernement de la République du Niger assurera la protection des lieux désignés pour accueillir les personnes évacuées, alors que pendant la période de leur transit au Niger, **le Haut-Commissariat pour les Réfugiés fournira un logement temporaire, denrées alimentaires, produits pour l'hygiène élémentaire et soins médicaux d'urgence** dans les lieux désignés par les autorités compétentes de la République du Niger ; en outre, **le Haut-Commissariat pour les Réfugiés construira et équipera les infrastructures d'accueil**. Suite à la désactivation du mécanisme d'évacuation et de transit, les précitées infrastructures et les relatifs équipements deviendront de propriété de l'Etat du Niger.

Il incombera toujours au Haut-Commissariat pour les Réfugiés d'organiser le transport des personnes évacuées hors du Niger afin qu'elles accèdent à une solution durable dans un pays tiers ; d'assurer les services liés à la réinstallation des réfugiés et des apatrides parmi lesquels : le contrôle sanitaire en vue de la réinstallation et la visite médicale avant leur départ vers le pays de réinstallation ; orientation culturelle et/ou les cours de langue en vue de la réinstallation.

Beaucoup de ces services sont effectués par COOPI où nous nous sommes entretenus de façon approfondie avec la directrice. En effet le COOPI est l'une des 15 organisations non gouvernementales qui, pour le compte du HCR, s'occupent de l'implantation de ses différents projets au Niger. Comme on le sait et comme il nous l'a été expliqué, le HCR reçoit des financements provenant de fonds communautaires ou nationaux pour le déroulement des activités de sa compétence, notamment celles que l'on a traité, lesquelles sont souvent déléguées et effectuées par des ONG, associations ou organisations pour le compte du HCR et sous sa surveillance, contrôle et coordination.

Le COOPI²⁸ est une ONG italienne qui opère dans des contextes caractérisés par une pauvreté extrême et fragilité socio-politique ou environnementale, à travers une approche qui lie l'intervention dans des situations d'urgence à la réhabilitation et le développement des communautés. **COOPI s'occupe pour le HCR de gérer 20 maisons d'accueil à Niamey et 6 à**

²⁸ <https://www.coopi.org>

Agadez pour ceux qui proviennent de la Libye. La responsable du projet prévoit que certaines de ces maisons seront bientôt fermées en faveur de structures plus grandes, moins chères et déployées aussi à des dizaines de kilomètres de la ville de Niamey. Dans l'attente de la relocalisation dans des pays tiers, l'organisation mandatée s'occupe de fournir l'accueil, le support psychosocial, spécialement pour ceux qui pendant le séjour en Libye ont subi des violences physiques et psychologiques, de la gestion matérielle des maisons ; de fournir assistance médicale aux hôtes, de réorientation linguistique et culturelle avec une attention sur le pays où aura lieu la réinstallation. Les destinataires de l'accueil ont été 1500 personnes, desquelles 400 relocalisées, et au moins une centaine qui n'ont pas obtenu la reconnaissance de la protection et qui ne pourront pas accéder au programme de réinstallation.

L'accueil prédisposé par COOPI commence déjà au moment où les personnes arrivent à l'aéroport avec le vol depuis la Libye ou quand elles demandent asile au HCR parce qu'elles se trouvent au Niger suite à d'autres parcours migratoires ou de retour autonome depuis la Libye. Tous les citoyens entrent donc comme demandeurs d'asile dans les centres d'accueil.

Conclusions

Comme on l'a vu dans l'introduction, les mécanismes d'évacuation et de *resettlement*, sont introduits par l'Union Européenne comme contrepoids aux politiques de blocage de la route libyenne, qui, à travers le renforcement des autorités des frontières, ont rendus particulièrement difficile et dangereux d'atteindre les côtes européennes²⁹. A cela il faut ajouter que la législation libyenne ne reconnaît pas le droit d'asile et n'a pas même ratifié la convention de Genève de 1951 ; partant tous les citoyens étrangers, réfugiés et migrants qui sont interceptés par la garde côtière libyenne sont détenus pour une durée indéterminée dans les centres de détention et considérés migrants irréguliers soumis aux risques de *refoulement* dans leurs pays d'origine.

Toutefois il est opportun de s'interroger sur l'efficacité de tels instruments et sur la possibilité que ces derniers puissent réellement et avec force représenter un contrepoids aux violations découlant des opérations notoires de blocage, implantées par l'Union Européenne, justement à la lumière de la discussion précédente. En partant du constat que les instruments introduits sont des mécanismes ayant caractère de concession, où l'accès et la reconnaissance du droit d'asile du

²⁹ Le soutien politique, logistique et technologique des autorités libyennes est devenu tellement structurel et le contrôle des frontières tellement imperméable que la Commission Européenne a déclaré la chute vertigineuse (jusqu'à 90%) des arrivées sur les côtes européennes des personnes fuyant la Libye. A la lumière de cette situation, la Commission Européenne a introduit structurellement certains mécanismes qui devraient rétablir un cadre de respect du droit d'asile et des droits fondamentaux des réfugiés et migrants actuellement présents en Libye, entre autres justement le ETM et la *Réinstallation*.

réfugié est confié à des procédures avec des garanties de fond et de forme insuffisantes, il est nécessaire d'évaluer si ces instruments, considéré leur nature juridique, sont des instruments valables et effectifs afin de l'entrée en Europe des personnes qui souhaitent présenter la demande d'asile et donc, s'ils permettent un accès diffusé et réel à la demande d'asile et aux garanties rattachées.

Ce raisonnement, à vrai dire, n'a pas pour objet la difficulté du respect et accès au droit d'asile dans un cadre comme celui libyen, mais veut conduire à une évaluation de l'aptitude des instruments introduits à rééquilibrer les violations qui probablement se déterminent suite à des politiques de contrôle des frontières toujours plus strictes et de blocage de la fuite des réfugiés de la Libye.

Si donc, les politiques communautaires peuvent entraîner des violations de la Convention de Genève sur le droit d'asile, une réflexion sérieuse doit être conduite sur l'instrument de l'ETM et de la *Réinstallation* afin de vérifier **si ces derniers peuvent rétablir le respect plein et effectif du droit à la protection des réfugiés tel que nous le connaissons et tel qu'il est garanti sur le territoire européen.**

En effet, dans le cas où l'on arrivait à estimer que les instruments introduits, à la lumière en particulier de leur nature juridique, n'étaient pas des mécanismes efficaces de garantie et de protection effective du droit d'asile, comme cela devrait être le cas selon le projet communautaire, alors il faudra encadrer les interventions du HCR en Libye en faveur des réfugiés sous une autre catégorie. Donc, plus qu'un contrepoids effectif aux politiques de blocage et donc instrument de rééquilibre des possibles violations du droit d'asile, les **mécanismes de *resettlement* et d'ETM devraient être considérés comme des interventions humanitaires**, destinées de façon occasionnelle et sur la base d'évaluations discrétionnaires à alléger la situation de souffrance ou à faciliter l'accès à la reconnaissance du droit d'asile de portions variables de la population réfugiée en Libye.

La reconnaissance d'une nature juridique à la *réinstallation* et à l'ETM comme concession et discrétionnaire, tellement distante de la nature qui est propre au droit d'asile et donc l'encadrement de ces deux mécanismes au sein d'un cadre humanitaire, **conduisent à une réflexion sur la relation entre les politiques de blocage et le respect de la Convention de Genève de 1951.** En effet si l'on devait arriver à affirmer que ces mécanismes ne représentent pas des instruments valables de protection du droit d'asile en Libye et de contrepoids effectif aux politiques communautaires qui contribuent à déterminer les violations du droit d'asile envers les réfugiés, il faut s'interroger sur la responsabilité de l'Union Européenne et des Etats membres,

qui imposent des politiques qui pourraient contribuer à perpétuer des violations envers les réfugiés et les demandeurs d'asile, sans toutefois trouver des instruments efficaces pour garantir leur droit fondamental à l'asile et à la protection.