

NIGER_ MISSION JUIIN 2019

Du 14 au 19 juin les membres de ASGI Cristina Laura Cecchini, Giulia Crescini et Alberto Guariso et le médiateur culturel Tsegehans Weldeslassie avec le support des associations Spazi Circolari et IndieWatch ont effectué une deuxième visite juridique à Niamey au Niger pour une mise à jour de ce qui a été vérifié et décrit pendant la visite de Novembre 2018.

Pour ce qui concerne les ONG, les sujets internationaux et les organisations non gouvernementales rencontrées en novembre nous vous invitons à relire le rapport relatif à la première visite (en pièce jointe), pour les processus de criminalisation du transit vers la Lybie et à l'intérieur du Niger et sur la procédure d'ETM et de Réinstallation des réfugiés de la Lybie au Niger jusqu'aux pays européens, nous vous suggérons de relire les deux documents déjà publiés sur le site de ASGI au lien suivant <https://www.asgi.it/asilo-e-protezione-internazionale/niger-libia-esternalizzazione/>

La deuxième visite avait comme objectif de mettre à jour les rapports et les informations relatifs en particulier à la procédure d'évacuation de la Lybie et de réinstallation depuis le Niger (ETM) grâce à des interviews avec des sujets institutionnels et des entretiens avec les citoyens étrangers et en particulier érythréens impliqués dans les procédures.

En particulier nous avons tenté d'avoir plus d'informations sur les retards dans les procédures de réinstallation de personnes évacuées de la Lybie, la valeur, la connaissance, les possibilités de recours de l'avis du HCR aux fins de l'accès à la procédure de réinstallation, les conditions du nouveau centre d'accueil pour les réfugiés et les demandeurs d'asile évacués, l'accès des victimes de la traite à la procédure d'asile.

Interviews avec les citoyens érythréens évacués de la Lybie et en attente de la détermination de la demande d'asile

Les premiers deux jours d'entretiens ont été quasi entièrement dédiés au recueil d'histoires de citoyens érythréens qui ont été évacués de la Lybie et sont en attente de la détermination de leur demande d'asile de la part de l'état nigérien depuis au moins un an. Nous avons eu des entretiens avec 8 personnes qui nous ont raconté avoir été évacuées de la Lybie **au début de 2018** (quand le programme d'ETM avait à peine commencé) depuis des centres gouvernementaux libyens, la plupart d'entre elles provenait du centre Tarek Al Matar, à Tripoli. Elles nous racontent que certaines d'entre elles, après s'être échappées des centres officiels ou non-officiels, **se sont adressées au siège du HCR Lybie qui les a conduites dans des lieux de détention**, considérés comme sûrs pour fuir le conflit, où certaines d'entre elles ont pu accéder au programme de ETM. **En particulier le centre de Tarek Al Matar a été pour les personnes interviewées le dernier centre de détention avant l'évacuation** ; les

conditions de vie au sein du centre sont décrites comme particulièrement dures : les gardes sont très violentes, la nourriture est rarissime et le surpeuplement est important. Les personnes interviewées nous racontent que le choix des personnes à faire évacuer est effectué par les autorités libyennes qui sélectionnent les personnes à faire sortir **sur la base de leur nationalité**. Toutes les personnes interviewées nous ont confirmé avoir été rassurées par le HCR que le transit au Niger **aurait duré 3 mois, après lesquels elles auraient été transférées en Europe**. Sur la base de ces informations, les personnes interviewées ont accepté d'être portées au Niger, mais beaucoup d'entre elles nous ont dit que, si elles avaient su que le Niger aurait pu devenir un pays de destination, elles auraient évalué avec plus d'attention leur transfert. En particulier pour les érythréens, en effet, qui voyagent souvent depuis de nombreuses années, **le Niger est un pays hors des routes classiques** ; partant, en cas de blocage, la possibilité d'activer des voies informelles de transit pour retourner en Lybie est particulièrement difficile et risquée.

Depuis la Lybie les personnes voyagent avec un document de voyage (nous avons vu un document octroyé par la Croix-Rouge internationale) **et avec le document octroyé par le HCR** qui atteste la qualité de demandeur d'asile et qui demande aux autorités de veiller à lui permettre l'accès aux services et de le protéger contre des expulsions vers le pays d'origine (est jointe une copie des documents). Sont également titulaires du document pour les demandeurs d'asile ceux qui se trouvent au Niger en attente de la reconnaissance de l'asile ou en attente de réinstallation.

Au cours de ces mois de permanence au Niger, les citoyens érythréens que nous avons interviewés nous disent **avoir été entendus par le HCR de nombreuses fois**, souvent avec des interprètes connectés téléphoniquement, **sans jamais avoir reçu un procès-verbal des déclarations rendues**. Pendant les entretiens avec le HCR il a été question de leur histoire, de la fuite, du voyage, mais aussi des actions entreprises pendant le service militaire, du rôle joué au sein de l'armée et la typologie d'armes utilisées.

Beaucoup des personnes rencontrées n'avaient aucun document duquel il était possible de comprendre l'état de la procédure, l'éventuel obstacle à la reconnaissance du droit d'asile ou l'éventuelle existence d'un avis négatif à la réinstallation. Cette situation de manque total de documents et d'informations écrites porte à une grande désorientation, à l'incapacité de protéger leurs droits et comprendre s'il y a un risque réel de ne pas être compris parmi ceux qui accéderont à la réinstallation en Europe, aux Etats-Unis ou au Canada ; nous avons relevé que cette situation génère une condition subjective de réel désespoir lié au fait de rester sur le territoire nigérien et de devoir recommencer le voyage avec moins de ressources logistiques et d'organisation.

En ce qui concerne les retards dans la définition de la procédure, il est apparu que beaucoup de citoyens érythréens en attente depuis plus d'un an, se sont adressés continuellement aux

membres du HCR **qui ont relevé des retards et problèmes à imputer à la commission pour l'éligibilité nigérienne ou à la nécessité d'ultérieurs approfondissement**. De même à cause de ces explications qui ont été réputées comme insuffisantes et au départ très rapide des autres réfugiés arrivés même plusieurs mois après, **certains citoyens érythréens, somaliens et éthiopiens ont formé un comité et manifesté** devant le siège du HCR, l'ambassade française et américaine, **pour revendiquer leur droit au transfert dans des pays tiers sûrs** et le droit de connaître l'état réel de leur demande. Ils ont donc diffusé un communiqué que nous joignons, dans lequel ils identifient les raisons de ce retard et **demandent au HCR des actions plus incisives et qui respectent leur droit d'asile**. En particulier, dans le communiqué, il est rapporté que les retards sont liés à l'âge des citoyens érythréens, très souvent des soldats qui, depuis des années - contrairement aux personnes plus jeunes, mineures ou à peine jeunes de 20 ans, se sont échappés avant de commencer le service militaire et qui seraient plus facilement acceptés par les pays tiers européens. **Ils appellent le HCR à éliminer ces pratiques de discrimination à l'encontre de ceux qui, ayant fui après les années du service militaire, plus âgés et avec davantage de responsabilités familiales ont droit tout comme les plus jeunes à rejoindre en sûreté l'Europe après avoir été transférés de la Lybie au Niger.**

Entretien avec la responsable de la division protection et assistance de la commission nationale nigérienne qui évalue les demandes d'asile

De cet entretien il a été possible approfondir la **procédure d'évaluation des demandes de protection internationale et la procédure d'appel suite à un rejet**. La commissaire a donc fait remarquer que les demandeurs d'asile évacués de la Libye dans le cadre de la procédure de réinstallation **ont toujours été écoutés par le HCR**. Suite à l'entretien (qui peut être également réentendu plusieurs fois pour de majeurs approfondissements), le **HCR prépare le dossier** qui est transmis à la commission pour l'éligibilité, accompagné d'un avis positif ou négatif à la reconnaissance. **La commission décide ensuite de manière autonome sur la base des enquêtes du HCR et également en tenant compte de l'avis émis par le HCR**. En cas de reconnaissance positive, le demandeur est réfugié pour l'Etat du Niger et en cas d'avis positif émis par le HCR il pourra accéder au système de la réinstallation. **La durée de la procédure d'évaluation de la demande d'asile varie en fonction de la rapidité avec laquelle le HCR prépare le dossier pour la commission.**

Le système d'asile nigérien reconnaît comme titulaire d'un droit à la protection **seulement celui qui rentre dans la catégorie du statut de réfugié sur la base de ce qui est prévu par la Convention de Genève** ; toutefois est en cours la procédure législative pour la discussion et l'approbation d'une nouvelle loi sur l'asile qui inclue aussi une protection assimilable à la **protection subsidiaire**.

La commission pour l'éligibilité peut aussi rejeter la demande de protection. Pour ce

qu'il a été possible de comprendre, les rejets sont émis, au moins jusqu'à présent, pour un manque de **crédibilité ou généricité** des informations recueillies, dans le cas d'application d'une **clause d'exclusion de la protection**, dans les cas prévus par la convention de Genève, pour certaines nationalités telles que par exemple la Somalie où est considérée la **zone de provenance du demandeur** (par exemple pour ceux qui proviennent du Somaliland).

Dans le cas de demandeurs d'asile dans le cadre du projet ETM, **la notification de la mesure est faite par le HCR**. Dans ce cas, **la décision négative est suspendue et le demandeur peut former appel** dans le cadre d'une procédure administrative sans nécessairement l'assistance technique et les motifs d'appel sont discutés par le comité qui analyse à nouveau la demande. Même dans ce cas l'audition est éventuelle. **Parfois les demandeurs sont aidés par le HCR lors de la rédaction des écrits et l'approfondissement de leur histoire**. En cas de rejet aussi du recours administratif il est possible de saisir la **Cour Suprême administrative**.

Il est indiqué par la commission que parfois, face à un avis positif de la part du HCR et une mesure de rejet de la commission nigérienne et avec l'appel en cours, **certain demandeurs d'asile ont été reconnus comme réfugiés par mandat de la part du HCR et transférés dans le cadre de la procédure de réinstallation**, dans certains cas **avant** l'examen de la part de la commission.

Il est confirmé que **l'avis du HCR** émis au cours du premier degré de la procédure, mais éventuellement aussi modifiable lors du deuxième degré, seulement si positif permet au réfugié reconnu d'accéder à la réinstallation. Le contenu de l'avis, le procès-verbal de l'entretien, les motifs à l'appui de la décision **ne sont jamais accessibles pour le direct intéressé**, même pas en actionnant une demande d'accès aux actes selon la loi nigérienne. Les documents relatifs à la demande d'asile sont soumis à une stricte confidentialité et les directs intéressés ont accès exclusivement au texte de la très succincte mesure de rejet ou de reconnaissance. **La mesure est émise seulement en langue française et il n'y a aucune traduction**.

En cas de rejet en dernier ressort de la demande de protection, le citoyen étranger peut se rendre au bureau de l'immigration où il peut demander l'octroi d'un titre de séjour s'il existe les conditions.

Aux côtés de la procédure pour la reconnaissance de la protection déjà vue et ici approfondie pour ceux qui arrivent au Niger par la procédure de ETM (ou parce que signalés par l'OIM dans le cadre de l'accord OIM – UNHCR – NIGER), **la commission du Niger s'occupe aussi des demandes d'asile présentées par les demandeurs d'asile déjà présents sur le territoire, et des demandes présentées par les citoyens soudanais qui se trouvent dans les camps du HCR à Agadez**, qui – si reconnus comme réfugiés – peuvent accéder depuis

quelques mois à la procédure de réinstallation.

Selon les statistiques de la commission pour l'éligibilité nigérienne, pendant l'année 2018 ont été **examinées 416 demandes dans le cadre de la procédure d'ETM**, avec issue favorable pour 341 demandes, et **75 rejets**, dont 21 appels. En décembre 2018 un seul rejet a été notifié, les autres ont été notifiés au cours des mois suivants. **Dans la quasi-totalité des cas la commission nigérienne s'est conformée à l'avis du HCR**. Pour ce qui concerne l'année 2019, aucune décision sur les demandes d'asile n'a encore été prise, 15 cas sont prêts pour être décidés, nous ne savons pas combien de cas sont en phase de préparation de la part du HCR. La plupart des rejets ont été notifiés à des citoyens somaliens, dans un cas, à un citoyen érythréen.

Au cours de 2018, 14 citoyens étrangers ont demandé asile en dehors de la procédure ETM, dont 8 ont été accueillies ; 30 demandes d'asile ont été présentées au cours de la première moitié de 2019 dont 9 ont été rejetées et 31 autres demandes sont prêtes pour la discussion et la décision. Dans ces procédures, hors du cadre de la procédure d'ETM, la présence du HCR n'est prévue dans aucune phase. Les rejets ont été donnés à des demandeurs d'asile provenant de Libéria, Ethiopie, Lybie, Europe, Soudan, Ghana, Cameroun.

Enfin, est actuellement confiée à la Commission l'évaluation des demandes d'asile présentées par les citoyens soudanais présents à Agadez accueillis dans les camps du HCR. En 2018 ont été présentées et examinées 7 demandes, dont 6 avec issue favorable. **Pour ce qui concerne l'année 2019 il est prévu que seront présentés au moins 200 cas.**

Entretien avec HCR NIGER et commission pour l'éligibilité : focus sur le cas des soudanais

En mettant à jour ce qui a déjà été dit pendant la dernière visite, **la situation a beaucoup changé pour les citoyens soudanais** qui se sont adressés de façon autonome au HCR afin de pouvoir présenter leur demande d'asile et accéder à la procédure de réinstallation. Après un premier moment où les citoyens soudanais ont été exclus de manière informelle de la procédure de réinstallation, **ils ont été admis à la présentation de la demande d'asile et à la possibilité de réinstallation**. Souvent les citoyens soudanais retournent de façon autonome depuis la Lybie et sont hébergés dans des centres du HCR au nord du pays dans la ville d'Agadez. Ces centres ont été décrits par des journalistes comme se trouvant dans des conditions particulièrement dégradantes. **Certains d'entre eux, les plus vulnérables en particulier femmes et mineurs étrangers non accompagnés, sont transférés à Niamey**. Au moins 200 personnes ont été admises pour une évaluation de la demande d'asile et l'*assessment* est effectué par une **équipe constituée au sein de la commission nigérienne**, à laquelle le HCR ne participe pas.

En outre, on nous fait remarquer que plusieurs dizaines de citoyens soudanais sont

actuellement dans un édifice à Niamey donné par le HCR, lesquels sont reconnus comme réfugiés par le Tchad. De l'entretien avec le HCR, il est apparu que **certains d'entre eux voudraient retourner au Tchad**, d'autres travaillent au Niger et voudraient accéder à la réinstallation. Ont été organisées également des manifestations et protestations.

Entretien avec HCR sur la procédure d'ETM avec attention particulière sur l'avis négatif, les retards de la procédure, les cas d'exclusion à la réinstallation, les conditions d'accueil, le referral d'OIM

Deux entretiens avec le HCR ont été effectués, pendant lesquels différents thèmes ont été traités, parmi lesquels, les conditions d'accueil des personnes évacuées, les temps pour le transfert, la base juridique pour l'octroi d'un avis positif et négatif et la possibilité de réaction à l'encontre de ce dernier, des questions relatives à la procédure de *referral* des personnes qui entrent en contact avec OIM.

Mise à jour de la précédente visite : il est rappelé que **la collaboration avec l'OIM s'est sensiblement améliorée**. Le HCR collabore avec OIM au *referral* des personnes secourues dans le désert ou qui se trouvent dans les centres de l'OIM, qui pourraient être reconnues comme méritant une protection. **Les victimes nigériennes de traite ne semblent jamais être référées au HCR** en tant que demandeurs d'asile, ni ne sont identifiées en tant que potentiels réfugiés à insérer dans le programme d'ETM. En Lybie, les nigériens ne figurent pas parmi les citoyens qui peuvent être contactés par le HCR, alors que dans les centres OIM les citoyennes nigériennes victimes de traite ne manifestent pas la volonté de demander l'asile et donc elles ne sont pas insérées dans le programme de réinstallation. Le HCR, en effet, rappelle que la demande d'asile est personnelle et qu'elle ne peut pas être provoquée, **toutefois il n'est pas clair si les citoyennes nigériennes sont informées de la possibilité de demander asile ou s'il leur est présenté – au Niger comme en Lybie – seulement la possibilité d'accéder au rapatriement volontaire**. Aujourd'hui, dans tous les cas, il n'y a eu aucune victime de traite nigérienne à avoir demandé au HCR d'accéder à la demande d'asile, en effet dans ce cas, elles auraient pu être insérées dans le programme et éventuellement réinstallées.

A été également traité le thème de **plusieurs citoyens érythréens** qui, évacués de la Lybie, se trouvent depuis plus d'un an au Niger, une décision sur leur demande d'asile n'étant pas encore parvenue. Nous avons essayé d'enquêter en particulier concernant l'avis négatif qui est émis par le HCR dans le cadre de l'évaluation de la demande d'asile. En effet si celui-ci, une fois émis, n'était plus modifiable, cela conduirait à estimer que les demandeurs d'asile n'auraient plus accès à la réinstallation. L'existence et la connaissance de **l'avis négatif** sont donc des éléments fondamentaux compte tenu du fait que la plupart des personnes évacuée de la Lybie considère le Niger seulement comme un pays de transit ; partant, une décision négative d'accès à la réinstallation a une incidence directe sur la plus importante des attentes

des évacués de la Lybie, qui n'ont pas intérêt à recevoir refuge au Niger, **mais plutôt celui de rejoindre de manière sûre les pays de l'Union européenne**. Toutefois, de l'interview effectuée avec le HCR, il n'a pas été possible d'arriver à une information claire concernant les effets juridiques de l'avis émis, les cas et leur nombre : d'une part, il semblerait que **l'avis puisse toujours être modifié** par le HCR, même en phase d'appel, sur la base des éléments ultérieurs recueillis ; de l'autre part, que **le demandeur d'asile et le réfugié ne peuvent jamais avoir connaissance de l'existence de celui-ci** et donc ils restent dans les limbes et dans une condition d'incertitude sur la possibilité d'accéder à la réinstallation.

Pour ce qui concerne les cas d'avis négatif, à la lumière des informations reçues, ce sont des citoyens qui, à cause de **la longue durée du service militaire** – par exemple les cas des érythréens – ou de **la conduite tenue en Lybie, pourraient avoir commis des délits graves**. Insérer ces sujets dans la procédure de réinstallation, **entacherait l'espace d'asile**, qui comme soutenu par le HCR doit rester un espace d'asile « pur », non étendu aux sujets dont la conduite antécédente pourrait laisser entendre, selon un pronostic, qu'ils pourraient être, dans le futur, porteurs de conduites criminelles. Insérer ces sujets dans l'espace d'asile et les transférer comme réfugiés dans des pays tiers, **pourrait aussi discréditer et nuire à tout le système de réinstallation et d'ETM**.

Ces affirmations nous ont fait réfléchir sur la possibilité que l'avis négatif soit donné non seulement à l'encontre des personnes qui rentreraient dans les causes d'exclusion de la protection, mais également à des sujets qui, à la lumière d'une évaluation pronostique, **pourraient ne pas être appréciés par les pays tiers** ou qui pourraient dans le futur tenir des conduites dangereuses pour les communautés d'accueil. Ces perspectives semblent toutefois totalement irréalistes par rapport au respect du droit d'asile et du mandat du HCR de protéger les réfugiés, ces considérations étant exorbitantes par rapport aux demandes de protection ; en revanche, il semble que le HCR soit en train de sélectionner les réfugiés pour le compte des pays tiers qui devront choisir en dernier lieu parmi une population réfugiée déjà évaluée et choisie. En effet, nous nous demandons si ces sujets qui reçoivent un avis négatif du HCR également en dehors de l'existence des causes d'exclusion de la protection conformément à la Convention de Genève, auraient pu obtenir la protection s'ils avaient rejoint les états de l'Union Européenne de façon autonome et demandé là-bas l'asile aux autorités européennes.

A cela il s'ajoute que même pour ce qui concerne ceux qui ont déjà obtenu le statut, certains Etats, en particulier la France et le Canada, effectuent des entretiens ultérieurs d'évaluation sur place pour décider si accepter l'un ou l'autre réfugié ; même s'il s'agit d'un aspect différent de celui que nous venons de signaler, cela accentue la composante de « sélection » de la part des pays tiers.

Également à la lumière de ce que nous avons dit plus haut, nous comprenons que le HCR, justement pour éviter de faire évacuer des réfugiés et demandeurs d'asile qui ensuite ne

pourront pas être réinstallés, a constitué un centre à Tripoli où évaluer en toute sécurité la **demande de protection des citoyens qui ont été fait sortir des centres de détention avant de décider sur leur transfert**. Cette procédure pourrait rencontrer, toutefois, des résistances de la part des autorités libyennes qui demandent que toutes les personnes qui sont autorisées à laisser les centres de détention soient ensuite transférées au Niger ou vers d'autres pays.

Enfin, le HCR est en train d'organiser des transferts du Niger et de la Libye **des demandeurs d'asile aussi en dehors des programmes de réinstallation** et donc indépendamment de leur reconnaissance en tant que réfugiés, parmi ces Pays il y a justement l'Italie.

En outre, il a été question des conditions d'accueil des réfugiés et des demandeurs d'asile évacués de la Libye. Dans un premier moment ils ont été accueillis dans des maisons dans la capitale à Niamey, alors que depuis quelques mois au moins 900 personnes ont été transférées dans le camp de Hamallaye à environ 40 km de Niamey. Nous n'avons pas pu visiter le camp à cause du manque d'autorisation : les avis du HCR (qui insistait en particulier sur la prochaine construction d'un terrain de football de la part de Fondazione Milan et d'autres équipements sportifs) sur les conditions du camp et ceux des demandeurs d'asile qui y ont séjourné (qui ont signalé des conditions très précaires soit du point de vue du logement que du gîte) sont très différents.

Entretien avec le personnel du Ministère de la justice et avec la directrice générale de l'agence nationale pour la lutte contre la traite des personnes (ANLTP)

Pour ce qui concerne la relation entre traite et asile, nous avons pu noter que l'identification en tant que victime de traite ne relève d'aucune façon sur la décision relative à la demande de protection. La victime de traite abstraitement peut faire une demande d'asile et donc être adressée vers le HCR ou peut accéder au système de protection présent au Niger ou enfin peut demander de rentrer dans le pays d'origine et donc être adressée vers l'OIM.

A ce jour, le ministère n'a que des conventions avec des associations qui gèrent des maisons de protection, cependant une maison refuge pour 40 femmes victimes de traite et d'exploitation, gérée directement par le gouvernement nigérien, devrait ouvrir prochainement.

Un nombre particulièrement élevé de femmes victimes de traite sont des mineures et, en cas de repérage sur le territoire nigérien, elles sont adressées aux services sociaux qui se mettent en contact avec la famille d'origine et leur rapatriement assisté est ensuite organisé.

Beaucoup des victimes de traite sont destinées à l'exploitation au travail. Il nous a été rapporté des cas de jeunes-filles mineures togolaises trouvées par le service en conditions de véritable esclavage (c'est-à-dire enchaînées, etc.) qui auraient fait échos dans la presse nigérienne et pour lesquelles le service a organisé le rapatriement au Togo auprès des familles d'origine.

Avec une attention particulière sur les citoyennes nigériennes, nous rapportons que le risque d'une re-victimisation en cas de retour dans le pays d'origine est très élevé ; de même le Niger n'est pas un pays où ces femmes peuvent trouver une solution de protection durable, du moment que la possibilité d'une leur exploitation répétée et systématique est élevée. **La solution envisagée est celle de les transférées dans un autre pays africain, parmi lesquels le Burkina Faso**, mais il s'agit d'une opinion personnelle de la Directrice, qui, jusqu'à présent, n'a pas eu d'application pratique.