

L’abrogation de la loi 2025-36 : impact sur la libre circulation des personnes

ZANGAOU Moussa

Résumé

La question des migrations au Niger est souvent abordée sous l’angle de la migration de transit. Pourtant le Niger, c’est d’abord et avant tout un pays d’émigration et un espace d’immigration intra-africaine. En raison de cette réduction du pays à simple couloir de transit vers l’Afrique du Nord et l’Europe, le pays est devenu de 2015 à 2023, un partenaire clé proactif et constructif pour les pays occidentaux dans la gestion des migrations et sa coopération est citée comme un modèle qui le considèrent comme étant un « pays de transit clé sur la route de la Méditerranée centrale pour les migrants d’Afrique de l’Ouest et du centre.

Ce positionnement et cette image de bon élève s’inscrivent dans un contexte d’externalisation des politiques migratoires européennes et de construction d’un récit national sur les migrations qui vont contribuer à faire du fait migratoire une thématique de l’action publique. Un des instruments phares de ces politiques est sans conteste la loi 2015-36 relative à la lutte contre le trafic illicite des migrants. La mise en œuvre de cette loi a concentré une part importante du financement de l’UE dans le domaine de la migration. Le 27 novembre 2023, soit quatre mois après le coup d’Etat du 26 juillet 2023, le Niger a pris la décision d’abroger la loi 2025-36 adoptée huit ans plutôt. L’objectif de mon propos est d’une part de voir si l’abrogation de cette loi consacre réellement un changement dans la gouvernance des migrations au Niger et d’autre part d’interroger l’impact de cette abrogation sur la libre circulation des personnes.

Mots clés : Niger, Migration, Loi, Circulation des personnes

Abstract

The issue of migration in Niger is often approached from the angle of transit migration. Yet Niger is first and foremost a country of emigration and an area of intra-African immigration. As a result of this reduction of the country to a simple transit corridor to North Africa and

Europe, from 2015 to 2023, the country became a key proactive and constructive partner for Western countries in migration management, and its cooperation is cited as a model that sees it as a “key transit country on the central Mediterranean route for migrants from West and Central Africa.

This positioning and image of the country as a good student are part of a context of externalization of European migration policies and the construction of a national narrative on migration, which will contribute to making migration a theme of public action. One of the flagship instruments of these policies is undoubtedly Law 2015-36 on the fight against migrant smuggling. The implementation of this law has concentrated a significant proportion of EU funding in the field of migration. On November 27, 2023, four months after the coup d'état of July 26, 2023, Niger took the decision to repeal law 2015-36, adopted eight years earlier. The aim of my paper is to see whether the repeal of this law really represents a change in the governance of migration in Niger, and to examine the impact of this repeal on the free movement of people.

Key words: Niger, Migration, Law, Movement of people

NOTE : Cet article est tiré de la présentation de MOUNKAILA Harouna, GERMES, Université Abdou Moumouni de Niamey pendant la Conférence « Les impacts de la loi 2015-036 sur la mobilité au Niger » du 23 Avril 2025, organisée par IRSN dans le cadre du projet « Promotion de la coexistence pacifique, de la protection, et de dialogue interreligieux au Niger » AID 012970/01/4, projet financé par l'Agence Italienne de Coopération au Développement.

Cette publication a été réalisée avec la contribution de l'Agence Italienne pour la Coopération au Développement. Le contenu de cette publication est exclusif responsabilité de Nexus ER ETS et ne représente pas nécessairement le point de vue de l'Agence.

Introduction

La question des migrations au Niger est souvent abordée sous l'angle de la migration de transit. Pourtant le Niger, c'est d'abord et avant tout un pays d'émigration et un espace d'immigration intra-africaine. En raison de cette réduction du pays à simple couloir de transit vers l'Afrique du Nord et l'Europe, le pays est devenu de 2015 à 2023, un partenaire clé proactif et constructif pour les pays occidentaux dans la gestion des migrations et sa coopération est citée comme un modèle qui le considèrent comme étant un « pays de transit » clé sur la route de la Méditerranée centrale pour les migrants d'Afrique de l'Ouest et du centre.

Ce positionnement et cette image de bon élève s'inscrivent dans un contexte d'externalisation des politiques migratoires européennes et de construction d'un récit national sur les migrations qui vont contribuer à faire du fait migratoire une thématique de l'action publique avec un fort interventionnisme de l'État dans la gestion des migrations.

Un des instruments phares de ces politiques c'était sans conteste la loi 2015-36 relative à la lutte contre le trafic illicite des migrants.

La mise en œuvre de cette loi a concentré une part importante du financement de l'UE dans le domaine de la migration.

Sa mise en œuvre a été fortement critiquée par les acteurs de la société civile, les organisations internationales, les autorités locales du Nord du Niger et de nombreux acteurs économiques pour ses effets négatifs sur la sécurité des personnes et la stabilité et ses entraves au principe de libre circulation dans l'espace CEDEAO.

Le 27 novembre 2023, soit quatre mois après le coup d'État du 26 juillet 2023, le Niger a pris la décision d'abroger la loi 2015-36 adoptée huit ans plutôt. Elle était avant le coup d'État en cours de révision et une plainte de la société civile avait été déposée auprès de la Cour de justice de la CEDEAO pour violation des protocoles de libre circulation de la CEDEAO.

L'objectif de mon propos est d'une part de voir si l'abrogation de cette loi consacre réellement un changement dans la gouvernance des migrations au Niger et d'autre part d'interroger l'impact de cette abrogation sur la libre circulation des personnes dans un pays où les politiques de contrôle et de fermeture n'empêchent pas les migrations dites irrégulières.

Pour y parvenir je vais dans un premier temps définir la notion de libre circulation des personnes, ensuite parler de la loi et du contexte de son adoption et de son application.

Dans un troisième temps j'évoquerai les conséquences de son application et enfin celles de son abrogation sur la libre circulation des personnes et plus largement du retrait du Niger de la CEDEAO et la création de l'AES.

1. La liberté circulation des personnes :

La liberté est une valeur fondamentale des sociétés modernes. Cependant, les êtres humains ne jouissent pas du droit de franchir librement les frontières entre États. La liberté de se déplacer butte à la souveraineté des États, qui ont le droit de contrôler l'accès à leur territoire (paradigme souverainiste) même si les défenseurs d'un monde sans frontière soutiennent que la liberté de circulation est « une source stimulante de nouvelles solutions aux problèmes existants ».

L’article 13-2 de la Déclaration universelle des droits de l’homme, stipule que « toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays », il n’y a donc pas un droit universel à la mobilité. Si cet article consacre un droit fondamental à l’émigration, il n’entérine pas à égalité la possibilité d’immigration qui en découle pourtant, la libre circulation constitue un des piliers de plusieurs espaces régionaux, tels que l’Union européenne (UE) ou la Communauté des États de l’Afrique de l’Ouest (CEDEAO).

Le régime migratoire mondial actuel est constitué d’entraves à la mobilité (durcissement des contrôles frontaliers et augmentation de la létalité des frontières, notion de frontières létale) la liberté de circulation elle est à la fois un idéal à atteindre pour certain·e·s et une réalité déjà concrète pour d’autres.

Cette dualité constitue une incitation à considérer la liberté de circulation comme atteignable puisqu’elle est déjà partiellement existante

2. Contexte de l’adoption de la loi et de son application

La loi 2015-36 sur le trafic illicite des migrants était l’un des instruments juridiques phares des politiques migratoires marquées par une forte obsession sécuritaire. Elle a pénalisé le transport et l’hébergement des migrants ayant l’intention de franchir illégalement une frontière.

Son adoption est intervenue en mai 2015 dans un contexte de criminalisation des migrations et de pression extérieure.

Elle répondait, d’une part, à une demande sociale de lutte contre l’immigration dite irrégulière à la suite du décès à la frontière entre l’Algérie et le Niger de 93 migrants en majorité des femmes et des enfants et, d’autre part, à l’exigence pour le Niger de traduire dans un ordonnancement juridique le protocole de Palerme contre le trafic illicite des migrants en terre, mer et air ratifié par le pays en 2009.

Elle venait renforcer le cadre légal déjà existant de lutte contre la « traite » des personnes.

La mise en œuvre de cet instrument de politique migratoire a marqué ainsi l’implication active de l’État du Niger dans le contrôle des mobilités dans l’espace Sahara-Sahel. Elle a constitué de ce fait un tournant majeur dans la gestion des migrations d’autant plus qu’elle a mis fin à un complexe d’activités dit du travail de la migration qui faisait vivre les communautés et de nombreux acteurs, agents de l’État ou non dans la région d’Agadez.

Dans l’application de cette loi une ligne imaginaire a été fixée au nord de la ville d’Agadez au-delà de laquelle les migrants non nigériens sont présumés se rendre en Algérie ou en Libye et

les migrants ressortissants de l'espace de libre circulation de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest perdaient leur droit à la libre circulation.

La criminalisation des migrations marquait aussi un coup d'arrêt à la tolérance du transport des migrants encouragé quelques années plutôt par l'État et ses partenaires au nom de la stabilité régionale dans le cadre de la facilitation de la réinsertion socio-économique des membres des ex mouvements rebelles.

Depuis 2015, les initiatives visant à réduire la migration irrégulière vers l'UE via le Sahel et l'Afrique du Nord ont été principalement financées par le Fonds fiduciaire d'urgence pour l'Afrique (EUTF) de l'Union européenne, un fonds de 5 milliards d'euros destiné à la lutte contre les causes profondes de la migration irrégulière et du phénomène des personnes déplacées en Afrique.

Entre 2015 et 2022, le Niger a reçu plus de 294 millions d'euros dans le cadre de financements de projets, en plus des 600 millions d'euros attribués à des projets régionaux dans le cadre régional Sahel et lac Tchad.

Pour la seule année 2022, le Niger a également reçu environ 85 millions d'euros d'appui budgétaire visant à « aider le gouvernement à renforcer les institutions et les infrastructures de justice, de sécurité et de migration ».

Dans le cadre financier pluriannuel 2021, une enveloppe initiale de 503 millions d'euros couvrant des projets sur la migration a été attribuée pour la période 2021-2024 dans le programme indicatif pluriannuel, parallèlement à un appui budgétaire de 195 millions d'euros dans le cadre d'un contrat de résilience pour le renforcement de l'État. Sur ce montant, 61 millions d'euros ont été engagés pour 2023.

Une part importante du financement de l'UE dans le domaine de la migration s'est concentrée sur la mise en œuvre de la loi 2015-36 du Niger sur la lutte contre le trafic de migrants.

La coopération en matière de migration va cependant bien au-delà des seules initiatives contre le trafic de migrants. Les fonds européens ont également financé l'élaboration des politiques migratoires du pays : stratégie contre la migration irrégulière, politique nationale de migration adoptée en 2020 – après la stratégie. L'initiative conjointe UE-OIM lancée en 2016 a transformé le Niger en un « corridor de retour » en aidant les migrants dans des centres dits « de transit » sous condition de retour.

De nombreuses initiatives « axées sur le développement » visaient quant à elles à compenser les effets négatifs sur les moyens de subsistance, induits par la criminalisation des activités de trafic.

Le Niger a également été le premier pays à accepter de faire partie du Mécanisme de transit d'urgence (ETM), dans le cadre duquel les réfugiés vulnérables présents en Libye sont évacués vers le Niger, où ils attendent d'être relocalisés.

3. Une entrave à la libre circulation des personnes dans l'espace nigérien et de tri migratoire

La sécurisation accrue de la migration, en particulier le long des itinéraires de voyage, a entraîné une augmentation du nombre de points de contrôle le long de certains itinéraires et une augmentation de la corruption parmi les fonctionnaires des frontières.

Certains Africains de l'Ouest ont payé ainsi des pots-de-vin pour voyager au Niger, y compris ceux qui voyagent à des fins commerciales, comme c'est le cas des commerçants transfrontaliers.

Avec le renforcement du contrôle sur les routes à l'intérieur du territoire et aux frontières du Niger l'on notait une augmentation des rackets, du refoulement et des reconduites aux frontières.

L'application participe à la mise en marche d'une frontiérisation inédite du territoire nigérien organisée selon Tchilouta en cinq stratégies distinctes mais complémentaires 1/ renforcement des fonctions traditionnelles de la frontière en tant que filtre et limites de l'État-nation, 2/ l'étirement des pratiques frontalières à l'intérieur des terres à travers la multiplication des checkpoints de la police, 3/ la création des dispositifs mobiles de contrôle des frontières, 4/ l'engagement des communautés frontalières dans la gestion des frontières ou encore, 5/ le recours aux dernières technologies en matière de système d'information sur la gestion des frontières.

Le concept de « frontières itinérantes » envisage les frontières nigériennes comme un agrégat de dispositifs mobiles et flexibles capables de se déployer à différentes échelles, dans une dynamique de la ligne à la trace, pour contrôler des corps suspects en mouvement.

Au Niger, ce ne sont pas les frontières qui structurent les mobilités, au contraire, ce sont les mobilités des « uns » indésirables « ailleurs » qui les fabriquent.

Dans un communiqué de presse conjoint publié sur le site de la Commission européenne datant du 15 juillet 2022 relatif au renforcement de la coopération dans la lutte contre le trafic des migrants, il est mentionné que depuis 2017, plus de 700 criminels ont été arrêtés et plus de 400 procédures judiciaires ont été ouvertes.

Le concept de « frontières itinérantes » remet en cause le principe de libre circulation pour les ressortissants de l'espace CEDEAO au de-là de la ville d'Agadez.

Le concept de « frontières itinérantes » introduit la sélectivité dans le transport vers le Sahara des migrants étrangers et favorise la clandestinisation de l'hébergement et du transport des migrants internationaux.

En application de cette loi le nombre de reconduite aux frontières avaient augmenté de même que le refoulement des personnes candidates à l'entrée au Niger. Entre 2017 et 2018, le Niger a refusé l'accès à son territoire à 15045 et 5 194 personnes.

Les reconduites à la frontière ont concerné 7 890 personnes en 2017 et 4 818 personnes en 2018 (Secrétariat permanent du cadre de concertation sur la migration, 2020).

La loi 2015-36 a favorisé également le développement des migrations de retour avec les ARV qui constitue un des objectifs stratégiques du FFU : gestion des migrations à travers la protection des migrants, le conseil, l'assistance au retour et à la réintégration.

Entre 2016 et 2019, les ARV ont concerné 42 604 migrants non nigériens.

En 2020, la section OIM du Niger est arrivé en tête de liste mondiale en termes de nombre de migrants assistés au retour volontaire.

Plus largement elle a eu un impact sur les dynamiques de migrations circulaires vers l'Afrique du Nord.

Elle a favorisé une réorientation des flux de migrants vers les villes d'Afrique de l'Ouest, Dakar en 2022, Abidjan, Accra.

L'application de la loi a touché également les modèles de migrations circulaires. Elle a eu un impact sur la mobilité des Nigériens au sein de la CEDEAO qui a été de plus en plus restreinte. La coopération migratoire entre l'UE et le Niger a ignoré les dynamiques de la mobilité régionale, ce qui a eu un impact négatif sur la mobilité des Nigériens dans la région. Les Nigériens se déplacent principalement au sein de la région – c'est-à-dire dans les pays d'Afrique de l'Ouest et d'Afrique du Nord – pour le travail saisonnier.

Entre 2014 et 2022, 90 230 migrants nigériens (80% d'hommes) ont été rapatriés d'Algérie par le biais de 198 convois dont 16 724 pour la seule année 2022 Entre 2014 et 2022, 90 230 migrants nigériens (80% d'hommes) ont été rapatriés d'Algérie par le biais de 198 convois dont 16 724 pour la seule année 2022.

Les expulsions des migrants d'Algérie vers le Niger qui se poursuivent toujours, malgré le coup d'État.

Le Niger a procédé au rapatriement de plusieurs centaines de personnes du Sénégal (487 enfants, 413 femmes, 162 hommes rapatriés les 26 et 27 mars 2022) du Ghana (2 vols : 562 personnes le 8 juin 2022, 356 mineurs parrainés par 202 adultes).

Opérations similaires en Côte d'Ivoire (20 janvier 2025, 124 mendiants raflés des rues d'Abidjan et remis à l'ambassade)

La mise en place le 16 avril 2024 d'un comité interministériel a placé sous l'autorité du premier ministre : le recensement des Nigériens éligibles au rapatriement, la coordination des opérations de retour et d'accueil ainsi que la réintégration sociale des rapatriés.

Le blocage de la route par le Niger ne s'est pas traduit ni par la remise en cause de la fonction de transit du pays, ni par l'installation durable des migrants dans au Niger mais plutôt par leur invisibilisation. Celle-ci participe de la clandestinisation de l'hébergement et du transport des migrants internationaux. En raison des contrôles fréquents de la police dans la ville, les ghettos sont devenus clandestins et mobiles.

4. Abrogation de la loi

L'abrogation de cette loi marque-t-elle un changement dans la gouvernance en matière de migration et de mobilité ?

La loi 2015/36 a été abrogée le 27 novembre 2023 par les autorités nigériennes, après le coup d'État du 26 Juillet 2023.

Son abrogation vise à répondre à un enjeu de politique intérieure et extérieure. En effet, son abrogation répond à une forte demande sociale exprimée par une large partie de la population et des élus locaux de la région d'Agadez et de nombreuses organisations de défense des droits des migrants.

Ainsi, les nouvelles autorités espèrent s'assurer le soutien des populations de cette région qui accèdent pleinement aux ressources du passage.

L'abrogation de cette loi est aussi, pour les nouvelles autorités, une opportunité d'affirmation de la souveraineté du Niger dans la gouvernance de la migration dans la mesure où cette loi adoptée sous la pression d'acteurs internationaux est perçue servir plus les intérêts de ces acteurs que ceux du Niger.

Dans la mesure où les politiques de contrôle et de fermeture n’empêchent pas les migrations dites irrégulières, l’abrogation de la cette loi « n’aurait guère d’impact significatif sur les nombreux migrants qui quittent leur pays avec ou sans autorisation ».

En revanche, son abrogation a le considérable avantage de « réduire les dangers auxquels ils sont exposés.

Elle contribue à la visibilisation des mobilités de transit, à la reprise des activités dites du travail de la migration.

La levée du blocage de la mobilité dans le Nord du pays entraîne la sortie de la clandestinité du transport et de l’hébergement des migrants (suppression de la ligne imaginaire au de-là de la ville d’Agadez).

Elle desserre l’étau du contrôle et de l’interception des véhicules transportant les migrants. L’abrogation de la loi enfonce une porte déjà ouverte, celle de mobilités qui n’ont jamais cessées, de systèmes migratoires qui savent s’adapter aux entraves dans un contexte où l’insécurité contribue au développement des migrations contraintes

Conclusion

La situation des migrants en Libye, l’insécurité au Sahel-Sahara, les implications en matière de la libre circulation des personnes de la sortie définitive du Niger, du Mali et du Burkina de la CEDEAO le 29 janvier 2025 et la création d’un nouvel espace de circulation de l’Alliance des États du Sahel constituent autant de facteurs qui vont impacter les dynamiques migratoires et les possibilités de circulation à l’avenir.

Quel sera l’impact de ces nouvelles situations sur les circulations à travers le corridor nigérien et les nœuds de circulations que constituent des villes ?

Dans tous les cas, les expulsions de migrants nigériens et d’autres nationalités vers le Niger depuis l’Algérie et la Libye se poursuivent.

Pour la seule année 2024, l’ONG nigérienne Alarm Phone Sahara basée à Agadez estime le nombre de migrants subsahariens expulsés d’Algérie à plus de 30 000 personnes¹. Face à l’importance de ces expulsions de migrants depuis l’Algérie vers le Niger, l’OIM a ouvert un centre d’accueil et de transit en 2022 à Assamaka, ville frontalière avec l’Algérie et l’ONG italienne COOPI y a construit un centre provisoire avec des hangars en 2023.

La suppression du visa reste maintenue pour les ressortissants de l’espace CEDEAO. Préservation d’un acquis qui date de 1980.

¹ <https://alarmphonesahara.info/fr/blog/posts/2024-plus-que-30000-personnes-expulsees-d-algerie-vers-le-niger>

Même attitude de la part des pays de la CEDEAO qui n'ont pas institué de visa d'entrée pour les ressortissants de la CEDEAO sur leurs territoires (acquis tombe de fait pour les ressortissants de l'espace CEDEAO)

Difficile de remettre cet acquis pour les ressortissants de l'espace CEDEAO

Références bibliographiques

- AHMET TCHILOUTA Rhoumour, « Les stratégies de gestion des frontières du Niger à l'ère de l'externalisation des politiques migratoires de l'UE : vers des frontières itinérantes ? », Revue l'espace politique, [46 | 2022-1, A](#) Après le Sommet de la Valette (2015), quelles pratiques et politiques migratoires en Afrique ?
- ARHIN-SAM K., BISONG Amanda., JEGEN Léonie., ZANKER Franziska. and MOUNKAILA Hrouna., The (in)formality of mobility in the ECOWAS region: The paradoxes of free movement, South African Journal of International Affairs, 29 (2), pp. 187-
- CASSARINI Camille, CASSARINO Jean-Pierre, DAUCHY Alizée et PERRIN Delphine « Des régimes de mobilité en Afrique : politiques, territorialités, usages et régionalisation », Revue européenne des migrations, vol. 40 - n°4 | 2024, « Dans la fabrique des régimes de mobilités en Afrique ».
- CASELLA COLOMBEAU Sara, Atlas des migrations dans le monde. Liberté de circulation, frontières et inégalités, 2022, Armand Colin.
- BISONG A. et JEGEN L. et MOUNKAILA H., « What does the regime change in Niger mean for Migration cooperation with the UE »), Briefing note N°168, ecdpm the centre for Africa-Europe relations, september 2023.
- BOYER F., LIMA S. et MOUNKAILA H., « Après le Sommet de la Valette, quelles pratiques et politiques migratoires en Afrique ? », introduction, revue l'espace politique, 46, 2022-1
- BOYER, Florence, AYOUBA TINNI, Bachirou, MOUNKAILA, Harouna, « L'externalisation des politiques migratoires au Niger. Une action publique opportuniste ? », Anthropologie & développement [En ligne], 51 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 26 février 2025. URL: <http://journals.openedition.org/anthropodev/986>; DOI: <https://doi.org/10.4000/anthropodev.986>,(voir p.107).
- DAUCHY, Alizée, « La loi contre le trafic illicite de migrant·es au Niger. État des lieux d'un assemblage judiciaire et sécuritaire à l'épreuve de la mobilité transnationale », Anthropologie & développement [En ligne], 51 | 2020, mis en ligne le 01 juin 2021, consulté le 10 octobre

2024. URL : <http://journals.openedition.org/anthropodev/1006> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/anthropodev.1006>

- DAUCHY, Alizée, « Les arrestations de passeurs au Niger : une criminalisation des pratiques D'entraide en situation de migration », Métropolitiques, 2 juin 2022.URL : <https://metropolitiques.eu/Les-arrestations-de-passeurs-au-Niger-une-criminalisation-des-pratiques-d.html>.(Voir p.1).
- PELLERIN, Mathieu, « La frontière Niger-Libye : sécuriser sans stabiliser, IFRI, 2018, p.19.
- MOUNKAILA Harouna 2020, « Les conséquences des politiques migratoires sur la libre circulation au Niger », Actes de la conférence internationale de Lagos : « Externalisation des frontières : pratiques de détention et déni du droit d'asile ». DOI ou Site Web de l'article+ Comité de lecture et/ou scientifique : <https://sciabacaoruka.asgi.it/fr/frontieres-externalisation-conference-lagos/>
- MOUNKAILA Harouna, « Migration et politique d'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Cas du Niger », IPAR, OSIWA, CNTS, 2020.
- MOUNKAILA Harouna, “Trans-Saharan Migration through and from the Sahel », The Oxford Handbook of the African Sahel, edited bay Villanon Leonardo A., Oxford University Press, october 2021, 832 Pages.
- MOUNKAILA Harouna, « Les mots de la gouvernance migratoire », les mains dans le cambouillis, [Afrique\(s\) en mouvement 2023/2 \(N° 6\)](#), Université International de Rabat Rabat, pages 6 -9.
- MOUNKAILA Harouna., 2025, « Le désir de mobilité face au blocage et à la sélection migratoire au Sahel », Actes colloque de Nice Tri migratoire, éditions de l'IRD
- MOUNKAILA Harouna, 2025, « Agadez au prisme des politiques migratoires : invisibilité du transit et visibilité de l'anti- transit », Revue Migrations Société, CIEMI, Vol. 37, N°199, janvier-mars 2025, p.47-64.