

EXILS SANS FIN

Chantages anti-migratoires le long
de la route des Balkans

*migr***europ**__

Rapport de mission

Novembre 2021

« Quand tu traverses la Méditerranée, ça dure trois jours et tu ne meurs qu'une fois. Moi, ça fait trois ans que je suis sur la route. Trois ans que je meurs chaque jour. »

Extrait du témoignage d'I., exilé algérien qui a quitté son pays en 2018 pour rejoindre l'Union européenne en empruntant la route des Balkans.



Un rapport de Migreurop

Migreurop est un réseau d'associations, de militant·e·s et de chercheuses et chercheurs présent·e·s dans une vingtaine de pays d'Europe, d'Afrique et du Proche-Orient. Son objectif est de faire connaître et de dénoncer les politiques de mise à l'écart des personnes en migration, en particulier l'enfermement dans des camps, les formes diverses d'expulsion, la fermeture des frontières ainsi que l'externalisation des contrôles migratoires pratiquée par l'Union européenne et ses États membres. Le réseau contribue ainsi à la défense des droits fondamentaux des exilé·e·s (dont celui de « quitter tout pays y compris le sien ») et à promouvoir la liberté de circulation et d'installation.

Avec le soutien du CCFD-Terre Solidaire

Convaincu que la solidarité ne connaît pas de frontières, le **CCFD-Terre Solidaire** est engagé sur les questions de migrations depuis 1976. Il fonde son expertise sur la relation de confiance qu'il entretient avec des acteurs de terrain en première ligne pour permettre un accès aux droits pour tous et toutes.

Chargée de mission et rédaction du rapport

Sophie-Anne Bisiaux (Migreurop)

Ont également contribué à la réalisation de ce rapport

Matteo Astuti (Asgi), **Solène Bedaux** (CCFD-Terre Solidaire), **Anna Brambilla** (Asgi), **Claudia Charles** (Gisti, Migreurop), **Brigitte Espuche** (Migreurop), **Claire Rodier** (Gisti, Migreurop), **Florent Schaeffer** (CCFD-Terre Solidaire) et **Anna Sibley** (Migreurop)

Remerciements

Nous tenons à remercier tout particulièrement les personnes exilées, les militant·e·s, les associations, les journalistes, les chercheurs et les chercheuses qui nous ont aidé·e·s à récolter des informations et à mieux appréhender la situation le long de la route des Balkans.

Nous remercions les organisations Médecins sans frontières et Klikaktiv pour leur contribution à l'enquête de terrain en Albanie et en Serbie, ainsi que Statewatch et Matthias Monroy pour leur précieux soutien dans les demandes d'accès à l'information auprès des agences et institutions européennes. Merci à Milou Borsotti et Priscille Duflos pour leurs travaux sur la frontière slovéno-croate. Nous remercions aussi les nombreux relecteurs et les nombreuses relectrices de ce rapport pour leurs conseils et commentaires.

Merci à Lorenz Naegeli (chercheur indépendant), Laurent Selinder (journaliste indépendant) et Dan Song (Médecins sans frontières), qui ont été tous les trois d'excellents compagnons à divers moments au cours cette mission.

Enfin, un immense merci à Nidzara, Gorana, Vanja, Marta, Amina, Merdijja, Anela, Sanella, Amila, Milica, Katerina, Kia, et toutes les autres qui, aux côtés des personnes exilées, organisent le long de la route des Balkans une solidarité résolument critique, politique et féministe. A toutes celles et ceux qui, inlassablement, continuent à défier la violence du régime frontalier européen et à réclamer leur droit à la liberté de circulation et d'installation.

Photographies de couverture et page 2 : Bâtiment abandonné à Bihać en Bosnie-Herzégovine, où se réfugient plusieurs centaines de personnes exilées. Les lieux sont régulièrement évacués par la police (Sophie-Anne Bisiaux, février 2021).

Table des matières

Table des matières.....	4
Liste des abréviations	8
Introduction	9
Méthodologie.....	10

Partie 1 - Chantages anti-migratoires dans le cadre du processus d'adhésion 12

A. « Balkans occidentaux » : un destin européen ?	14
1. Au lendemain de la guerre, le projet européen comme futur de la région	14
Des guerres meurtrières aux portes de l'UE et la faillite de la communauté internationale....	14
Une reconstruction tournée vers l'Union européenne	16
2. La promesse de l'adhésion	16
Accords d'association et de stabilisation	16
« Des règles d'abord, un statut ensuite »	17
L'instrument d'aide de pré-adhésion.....	18
Un processus d'adhésion aujourd'hui au point mort ?	18
B. Priorité au contrôle des frontières et à la gestion migratoire	20
1. Les pays des Balkans au service du contrôle des mobilités dirigées vers l'Union européenne	20
Externaliser les politiques migratoires	20
S'aligner sur les standards européens	20
Le Forum de Salzbourg	22
2. Visas contre accords de réadmission	22
De la libéralisation du régime des visas à l'exemption	22
Contrôler la mobilité de ses propres ressortissant-e-s	23
C. Une coopération accrue le long de la « Route des Balkans » depuis la « crise » de 2015	25
1. La « crise » de 2015	25
En 2015, la rhétorique de la « crise ».....	25
Couloir « humanitaire », couloir « sécuritaire ».....	26
2. Fermer cette route à tout prix.....	27
Une fermeture désordonnée : crise de l'accueil et crise de la solidarité européenne.....	27
Accord informel UE-Turquie : le triomphe de la vision sécuritaire.....	29
Plus jamais comme en 2015 : coopérer pour éviter une nouvelle « crise ».....	30

Partie 2 - Garder les frontières de l'UE, quel qu'en soit le coût..... 31

A. Pays membres de l'Union européenne : repousser du centre vers la périphérie..... 33

1. **Aux frontières européennes, les chiens de garde de l'espace Schengen 34**
 - Hongrie : face aux violations de droits aux frontières, la complicité de Frontex et une condamnation de l'UE du bout des lèvres..... 34
 - Croatie : chantage à l'adhésion à l'espace Schengen 36
 - Roumanie : un rôle accru à mesure que les routes se déplacent..... 39
 - Bulgarie : refoulements en chaîne jusqu'en Turquie 40
2. **Un couloir de refoulements en cascade 40**
 - De l'Italie et de l'Autriche à la Bosnie-Herzégovine, une chaîne de violations de droits 40
 - Une apparence de légalité pour déroger à ses responsabilités 41
 - Des pratiques qui s'inscrivent dans la continuité des politiques d'externalisation des frontières européennes..... 43
3. **Technologies de pointe et violences systémiques : des outils de gestion migratoire en pleine expansion 44**
 - Une « forteresse » high-tech : business des contrôles et des passeurs 44
 - Violence des refoulements : stratégie du découragement et de la dissuasion..... 46

B. Pays tiers : quand l'UE prend les frontières des pays des Balkans pour les siennes 48

1. **Renforcer les capacités des pays des « Balkans occidentaux » en matière de gestion des frontières..... 48**
 - Encourager une « gestion intégrée des frontières » 48
 - Combattre ensemble « l'immigration irrégulière » et les passeurs le long de la route des Balkans..... 49
 - Coopération bilatérale et jumelages 50
2. **La diversité des acteurs de l'externalisation des frontières..... 51**
 - Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)..... 51
 - Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est (PCC-SEE) et le Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF)..... 52
 - Collège européen de police (CEPOL) et Europol 53
 - Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)..... 53
 - Organisation internationale pour les migrations (OIM) 54
 - Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD) 54
 - Initiative Migration, Asile, Réfugiés (Marri-RC) 55

C. Sous-traitance des violations de droits aux frontières..... 56

1. **Maintenir les exilé·e·s à distance des frontières européennes..... 56**
 - Serbie : intercepter, éloigner, décourager 57
 - Bosnie-Herzégovine : anticiper le « game » 59
 - Mer Adriatique : refoulements par procuration..... 61
2. **Quand l'UE participe à des refoulements de pays tiers vers la Grèce 64**
 - Macédoine du Nord : des refoulements massifs et violents appuyés par l'UE et ses États membres..... 64
 - Albanie : l'implication de Frontex dans des pratiques illégales..... 66

Partie 3 - Un hotspot au service de l'Union européenne 71

A. Une terre de stockage des « indésirables » 73

1. Un archipel de camps en pleine expansion 73

Un encampement à grande échelle soutenu par l'UE..... 74

Augmenter les capacités d'accueil en prévision d'une nouvelle « crise »..... 75

Des conditions indignes et inhumaines..... 76

2. Des dispositifs de contrôle de la mobilité 77

Maintenir les personnes exilées loin des frontières européennes..... 77

Des camps sous haute surveillance..... 80

Empêcher à tout prix l'autonomie des migrations et la solidarité citoyenne..... 80

B. Un centre de traitement de la demande d'asile 82

1. Renforcer les capacités en matière de traitement de la demande d'asile et d'intégration... 82

Aligner la législation et les pratiques en matière d'asile sur les standards européens..... 82

Le rôle du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)..... 83

Les « Balkans occidentaux » : « pays tiers sûrs » ?..... 84

2. Miser sur le tri aux frontières..... 85

Filtrer les demandeurs et les demandeuses d'asile aux frontières européennes..... 85

La multiplication des centres de tri dans les pays tiers..... 86

3. Une protection au rabais 87

Un accès inéquitable et inefficace aux procédures d'asile..... 87

Une intégration malaisée..... 88

C. Une plateforme pour sous-traiter les retours..... 90

1. Augmenter la cadence des expulsions 90

Encourager la signature d'accords de réadmission avec les pays d'origine..... 90

Développer la coopération régionale en matière d'expulsion..... 91

Créer des centres de détention et d'expulsion..... 93

2. Favoriser les retours dits « volontaires » 96

Une notion plus neutre et consensuelle, dont l'UE fait la promotion..... 96

Un caractère « volontaire » plus que douteux..... 97

D. Vers un Dublin extra-européen ?..... 99

1. La mise en œuvre d'un système de collecte et d'échange de données à grande échelle..... 99

Eurodac dans les Balkans..... 99

Une connexion aux bases de données européennes avant l'adhésion ?..... 100

Frontex : un possible maillon pour connecter les bases de données des pays des Balkans à Eurodac..... 101

2. Des hotspots pour l'UE, hors UE102

Conclusion.....	104
Annexes	106
Annexe 1 – Echanges écrits avec le service de presse de Frontex (16 avril 2021)	106
Annexe 2 - Echanges écrits avec le service de presse de Frontex - 31 mai 2021	108
North Macedonia	108
Montenegro.....	108
Serbia.....	109
Albania.....	109
Annexe 3 - Echanges écrits le bureau du HCR en Albanie (21 avril 2021).....	111
Annexe 4 – Note sur l’assistance fournie par l’UE à la Macédoine du Nord en matière de gestion migratoire.....	112
Annexe 5 – Liste des équipements fournis à l’Albanie dans le cadre du programme EU4SAFEALB- 2021/22.....	113
Annexe 6 – Présentation de l’Autriche sur la plateforme de coordination pour la route de la Méditerranée centrale	114
Annexe 7 – Fiches externalisation de l’UE dans les pays des « Balkans occidentaux »	115

Liste des abréviations

- ASA** • Accord de Stabilisation et d'Association
- BVMN** • Border Violence Monitoring Network
- CARDS** • Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
- CEFTA** • Central European Free Trade Agreement
- CEPOL** • Collège Européen de Police
- CHH** • Comité Helsinki Hongrois
- DCAF** • Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité
- DRC** • Danish Refugee Council (Conseil danois pour les réfugiés)
- EASO** • European Asylum Support Office (Bureau européen d'appui en matière d'asile)
- ECHO** • Budget initial de l'UE pour les opérations européennes de protection civile et d'aide humanitaire
- EUFOR** • European Union Force (Force de l'Union européenne)
- FAMI** • Fonds Asile, Migration et Intégration
- FORPRONU** • Force de Protection des Nations unies
- FME** • Fonds Mondial pour l'Environnement
- GIZ** • Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agence de coopération internationale allemande pour le développement)
- HCR** • Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés
- ICMPD** • Centre International pour le Développement des Politiques Migratoires
- IAP** • Instrument d'Aide de Préadhésion
- KFOR** • NATO Kosovo Force (Force de l'OTAN pour le Kosovo)
- MADAD** • EU Regional Trust Fund in Response to the Syrian Crisis (Fonds d'affectation spéciale pour la Syrie)
- MINUK** • Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo
- OIM** • Organisation Internationale pour les Migrations
- ONG** • Organisation Non-Gouvernementale
- ONU** • Organisation des Nations unies
- OSCE** • Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
- OTAN** • Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
- PCC-SEE** • Convention de Coopération Policière pour l'Europe du Sud-Est
- PSA** • Processus de Stabilisation et d'Adhésion
- RAEC** • Régime d'Asile Européen Commun
- TPIY** • Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie
- UE** • Union européenne

Introduction

Après l'incendie du camp de Lipa le 23 décembre 2020¹, la situation des exilé-e-s dans le canton d'Una-Sana en Bosnie Herzégovine faisait l'objet d'une forte attention médiatique et émouvait - pour un temps - l'opinion publique des pays de l'Union européenne (UE). Lors des semaines qui ont suivi l'incendie, des dizaines de journalistes internationaux se sont rendus sur le site pour couvrir la situation des 1 300 personnes qui se retrouvaient alors sans solution d'hébergement par des températures glaciales. Dans la presse et sur les réseaux sociaux, circulaient alors massivement des images d'exilé-e-s grelottant sous une couverture, pieds nus dans la neige, ainsi que des appels aux dons et à la solidarité internationale pour pallier la défaillance des autorités bosniennes et la so-disant absence de solidarité locale.

Alors que l'opprobre était jeté sur la Bosnie-Herzégovine, sur ses institutions défaillantes et sur le prétendu racisme de sa population, marquée par des décennies de tensions « ethniques », les dirigeantes et dirigeants européens versaient des larmes de crocodile sur la situation des personnes exilées du canton d'Una Sana, s'affichant, à grands coups d'aide humanitaire, comme les acteurs bienfaiteurs de la région. Le 11 janvier 2021, le Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell², rappelait ainsi que l'UE avait déjà fourni une enveloppe de plus de 88 millions d'euros pour répondre à la situation des exilé-e-s en Bosnie-Herzégovine. Critiquant en particulier le refus des autorités municipales et cantonales de Bihać de permettre à l'OIM de rouvrir l'ancien centre d'accueil de Bira financé par l'UE, il avertissait que si les autorités bosniennes continuaient à s'opposer à la mise en œuvre de solutions durables pour résoudre la crise, « *les conséquences sur la réputation de la Bosnie-Herzégovine seraient graves* »³.

Dans cette allocution lourde de menaces, Josep Borrell renforçait ainsi dans l'imaginaire collectif colonial occidental le préjugé bien installé selon lequel la région des Balkans constituerait une sorte d'Europe arriérée, marquée par une forme d'archaïsme et de sauvagerie, rendant ces pays incapables d'avoir une réponse politique cohérente. Il renforçait également l'idée de l'existence d'une « crise migratoire » justifiant le déploiement de moyens d'urgence et de mesures d'exception, présentant l'UE en grande sauveuse de la situation, grâce à son aide humanitaire généreuse.

Face aux tentatives de l'UE de masquer ses responsabilités derrière un récit mobilisant à la fois l'idée d'une région ingouvernable, d'un « afflux » de personnes exilées aux portes de l'Europe et d'une « crise humanitaire », le présent rapport tente de documenter le rôle de l'Union dans la situation chaotique rencontrée par les personnes exilées, non seulement en Bosnie-Herzégovine, mais tout le long de la route des Balkans. Prétendant résoudre une crise que l'UE a elle-même engendrée, les politiques migratoires européennes dans la région sont celles de pompiers pyromanes. Zone tampon ou zone de « sécurité migratoire », cela fait plusieurs décennies que la région des Balkans est utilisée par l'UE pour la sous-traitance du contrôle de ses frontières, au détriment tant de la population locale que des personnes exilées.

Le rapport se décompose en trois parties. La première examine la manière dont les dirigeant-e-s européen-ne-s instrumentalisent le processus d'adhésion des pays des Balkans à des fins de contrôle migratoire. La deuxième s'intéresse à la transformation de ces pays en véritables « chiens de garde » des frontières de l'UE, en accordant une attention particulière aux pratiques de refoulements et aux violences comme outils normalisés de gestion des frontières. La troisième partie documente la mise en place de « l'approche hotspot »⁴ dans la région.

¹ InfoMigrants, « Bosnie : le camp de Lipa ravagé par un incendie, 1 300 migrants à la rue », 23 décembre 2020

² Vice-président de la Commission européenne et Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

³ Communiqué de presse SEAE, « Bosnie Herzégovine : le Haut représentant Josep Borrell s'est entretenu avec le président de la présidence Milorad Dodik », 11 janvier 2021

⁴ Dispositif mis en place en 2015 par la Commission européenne pour répondre à ce qui a été appelé la « crise migratoire ». Elle consiste à apporter l'appui d'agences européennes (essentiellement EASO et Frontex) dans des zones situées à la

Méthodologie

Le présent rapport est le fruit d'un travail de terrain réalisé entre janvier et avril 2021 par Sophie-Anne Bisiaux dans la région des Balkans pour le réseau Migreurop. Au cours de cette mission, quatre pays ont été traversés : la Bosnie-Herzégovine, la Serbie, la Macédoine du Nord et l'Albanie (**cf. carte ci-dessous**). En raison de la pandémie de Covid-19, il n'a pas été possible de se rendre au Kosovo ni au Monténégro. Des entretiens ont été menés à distance pour collecter des informations sur ces deux pays.

Plus de 110 entretiens ont été réalisés avec des personnes exilées, des représentant-e-s d'ONG locales et internationales, des chercheurs et des chercheuses, des militant-e-s, des avocat-e-s, des journalistes ainsi que des actrices et acteurs institutionnels. Le processus d'externalisation des frontières de l'UE dans la région des « Balkans occidentaux » étant le point focal de l'enquête, trois principaux acteurs ont été privilégiés :

- Les **délégations de l'UE** dans ces différents pays (rencontrées pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord et la Serbie). Un entretien a également été réalisé avec l'expert en matière de migration déployé par la Commission européenne en Bosnie-Herzégovine ;
- Des représentant-e-s du **HCR** (rencontré-e-s pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord et le Monténégro) ;
- Des représentant-e-s de l'**OIM** (rencontré-e-s pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine du Nord et le Monténégro). Un entretien a également été réalisé avec la coordinatrice de l'OIM pour la région des « Balkans occidentaux ».

Parmi ces entretiens, des témoignages ont été collectés auprès d'une trentaine de **personnes exilées** originaires de différents pays (Maroc, Algérie, Tunisie, Bangladesh, Pakistan, Afghanistan, Syrie, Palestine, Iran, Irak), rencontrées dans diverses localités, en Bosnie-Herzégovine (Sarajevo, Zenica, Bihać, Lipa, Velika Kladusa, Tuzla, Ključ), en Serbie (Sombor, Majdan, Rabe, Subotica, Niš), et en Albanie (Tirana, Durrës).

Au vu du danger encouru par ces personnes, qui pour la plupart n'ont pas encore atteint un lieu « sûr »⁵ dans l'UE au moment de la publication de ce rapport, tous les témoignages ont été anonymisés.

Pour la confidentialité et la sérénité des échanges, tous les entretiens avec ces personnes ont été faits en dehors de leur structure d'hébergement et sans la présence de tiers susceptibles de les intimider.



frontière extérieure de l'UE, qui sont confrontées, selon la formule de la Commission européenne, à des « pressions migratoires démesurées ».

⁵ Si tant est que les pays de l'UE puissent être considérés comme « sûrs » pour les personnes exilées...

Pour éviter que les informations collectées puissent faire l'objet d'exagérations ou de déformations, il a été précisé au début de chaque entretien que son objectif était purement informationnel et que l'enquêtrice n'était pas susceptible d'apporter une aide aux situations rencontrées. Ces personnes sont remerciées pour leur temps, leur patience et leur courage et les risques qu'elles ont pris en témoignant.

Des représentant-e-s des organisations ou institutions suivantes ont également été rencontré-e-s : **Asgi** - Associazione studi giuridici sull'immigrazione, **Association « Pope John »** (Vlorë et Shkodër - Albanie), **BVMN** - Border Violence Monitoring Network, **Caritas Albanie** (Shkodër et Tirana - Albanie), **Center for peace studies** (Zagreb - Croatie), **Collective aid** (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Commissariat aux réfugiés serbe** (Bogovadja - Serbie), **Compass 71** (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Croix rouge** (Bihać, Sarajevo et Ključ - Bosnie-Herzégovine), **DRC** - Danish Refugee Council (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **EASO** - Bureau européen d'appui en matière d'asile, **ECPAT** - End Child Prostitution in Asian Tourism (Tirana - Albanie), **Fresh response** (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Front Sloboda** (Tuzla - Bosnie-Herzégovine), **Frontex** (service presse et officier déployé à la frontière entre la Grèce et l'Albanie), **Fondation Sœur Emmanuelle** (Korçë - Albanie), **Groupe 484** (Belgrade - Serbie), **Helsinki parliament** (Banja Luka - Bosnie-Herzégovine), **ICMPD** - International Centre for Migration Policy Development, **ARSIS** - Initiative for social Change (Tirana - Albanie), **IPSIA** (Bihać - Bosnie-Herzégovine), **JRS** - Jesuit Refugee Service (Pristina - Kosovo), **Klikaktiv** (Belgrade - Serbie), **Legis** (Skopje - Macédoine du Nord), **Linea d'Ombra** (Trieste - Italie), **Lungo la rotta balcanica**, **Médecins du monde** (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Médecins sans frontières** (Belgrade - Serbie), **Myla** (Skopje - Macédoine du Nord), **No name kitchen** (Bihać - Bosnie-Herzégovine), **OSCE** - Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Police aux frontières albanaise** (Tirana - Albanie), **Pomozi.ba** (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Push-back phone Austria**, **RMSA** - Refugee and Migrant Services in Albania (Tirana - Albanie), **Rog center** (Ljubljana - Slovénie), **Sarajevo report network** (Sarajevo - Bosnie-Herzégovine), **Save the children** (Tirana - Albanie), **S.O.S team Velika Kladusa** (Velika Kladusa - Bosnie-Herzégovine), **Statewatch** (Royaume-Uni), **TLAS** - Tirana Legal Aid Society (Tirana - Albanie) et **Vasa Prava** (Sarajevo - BiH).

Les chercheurs et chercheuses, militant-e-s, avocat-e-s et journalistes interrogé-e-s sont également remercié-e-s pour leur temps et leurs échanges.

Pour diverses raisons, les noms de ces personnes ne sont pas précisés. Soit parce que les mentionner pourrait présenter un risque pour elles dans un contexte marqué par une très forte criminalisation de la solidarité, ce qui concerne de nombreuses et de nombreux militants et associations de la société civile présentes dans la région. Soit parce que les entretiens n'ont été accordés qu'« *off the record* » (officieusement), ce qui est le cas de la majorité des échanges avec les actrices et acteurs officiels rencontrés à l'occasion de cette mission, et particulièrement celles et ceux qui sont impliqués de près dans la mise en œuvre des politiques d'externalisation européennes. Nous préservons comme convenu leur anonymat tout en regrettant le manque de transparence de ces institutions et organisations, lesquelles déploient des efforts colossaux pour empêcher la société civile, les chercheuses et chercheurs de faire la lumière sur leurs activités. Nous assumons le choix d'utiliser les informations collectées au cours de ces entretiens informels, tout en protégeant les personnes qui les ont divulguées.

A noter que les schémas sont présentés dans ce rapport à titre illustratif. Ils n'ont pas la prétention de cartographier précisément la région.

• NOTE A LA LECTRICE ET AU LECTEUR •

Pour l'écriture de ce rapport, nous avons choisi l'écriture genrée. Conscient-e-s de l'alourdissement de certaines formulations que cela peut impliquer et de l'effort supplémentaire demandé à la lectrice et au lecteur, nous pensons cependant que le langage, support de nos représentations, ne saurait être écarté du combat pour l'égalité des genres.

Partie 1

Chantages anti-migratoires dans le cadre du processus d'adhésion



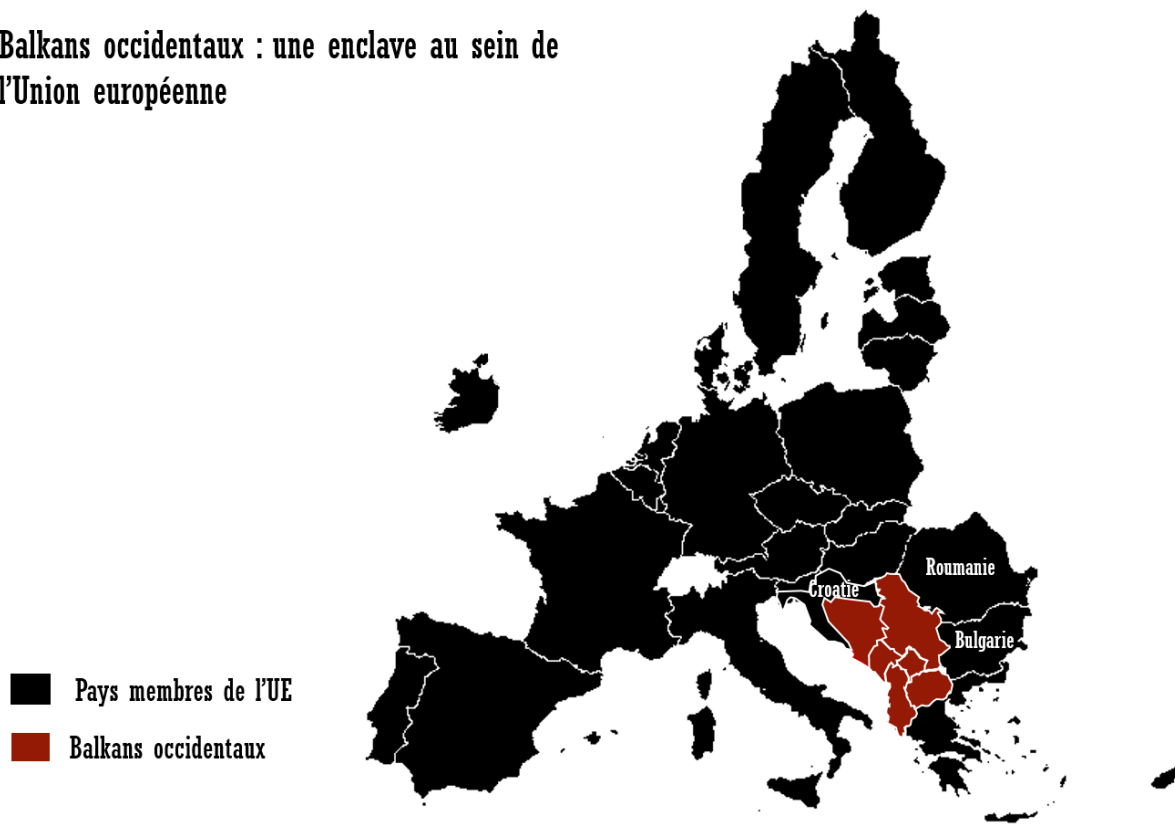
Wagons abandonnés dans la gare de Sombor en Serbie, occupés par des exilé·e·s afghan·e·s (Sophie-Anne Bisiaux, avril 2021)

Reconnus en 2003 comme des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union européenne, les Etats des Balkans ont très tôt été intégrés au cœur des dispositifs de sous-traitance migratoire de cette dernière, ce particulièrement depuis 2015 et la visibilisation de la « route des Balkans ».

A. « Balkans occidentaux » : un destin européen ?

Carrefour entre « Orient » et « Occident », région au cœur de l'Europe mais en dehors de l'Union européenne... l'histoire des Balkans semble être celle d'un entre-deux. Depuis l'adhésion à l'UE de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007, et de la Croatie en 2013, les pays des Balkans constituent une enclave au sein de l'UE dont le destin, à terme, semble être celui de l'adhésion.

Balkans occidentaux : une enclave au sein de l'Union européenne

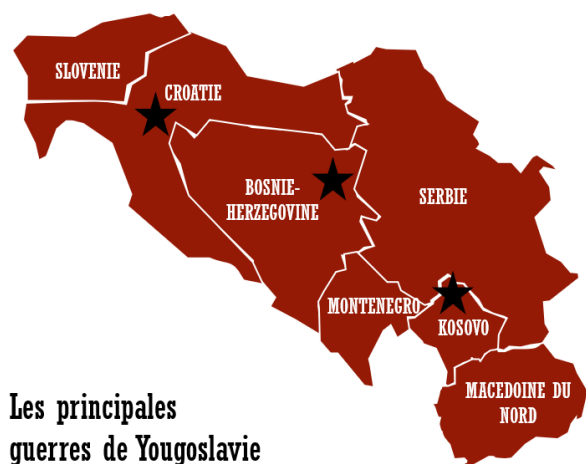


1. AU LENDEMAIN DE LA GUERRE, LE PROJET EUROPEEN COMME FUTUR DE LA REGION

Des guerres meurtrières aux portes de l'UE et la faillite de la communauté internationale

Royaume créé en 1918 avant de devenir un État fédéral au lendemain de la Seconde guerre mondiale, la Yougoslavie comprenait six Républiques : la Slovénie, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et la Macédoine. Longtemps dirigé par la main de fer de Tito, l'État yougoslave tente de régler la question des nationalités sous le slogan « unité et fraternité ». Mais à la mort de Tito en 1980, sur fond de fragilité du nouveau régime politique et d'une situation économique fortement dégradée, le pays fait face à une montée des mouvements et des figures nationalistes. Parmi ces dernières, Slobodan Milošević, devenu en 1984 le chef de l'organisation communiste de Belgrade, qui prend le parti des Serbes, alimentant des tensions inter-ethniques.

Suite à l'effondrement de l'URSS et en pleine crise du parti communiste yougoslave, quatre Républiques (Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine et Macédoine) proclament leur indépendance entre 1991 et 1992. Mais alors que de nombreuses minorités serbes vivent en Croatie et en Bosnie-Herzégovine, Belgrade s'oppose à ce que ces deux Républiques quittent la Fédération et s'engage dans des guerres sanglantes qui durent jusqu'en 1995.



Les principales guerres de Yougoslavie

Faisant des milliers de victimes dans les rangs des différentes forces en présence (Serbes, Croates et Bosniaques)⁶, la guerre s'accompagne en Bosnie-Herzégovine d'une épuration ethnique des Bosniaques par les Serbes de Milošević⁷. Quelques années plus tard, ce sont les séparatistes albanais de la province autonome du Kosovo qui prennent les armes et subissent à leur tour la répression des forces serbes. Entre 1998 et 1999, la guerre du Kosovo coûte la vie à plus de 13 000 personnes. Les guerres qui accompagnent l'éclatement de la Yougoslavie font au total plus de 130 000 morts et deux millions de réfugié-e-s et déplacé-e-s⁸.

Face à ces massacres, la communauté internationale reste longtemps impuissante, sinon passive. En Bosnie-Herzégovine, les négociations de paix engagées par l'ONU et l'UE échouent. Les zones de sécurité mises en place par la FORPRONU ne parviennent pas à éviter les programmes d'épuration ethnique, et à Srebrenica, les soldats serbes procèdent à la phase de tri préalable au génocide sous les yeux mêmes des forces onusiennes. Le conflit ne prend fin qu'en 1995 avec les accords de paix de Dayton, signés à la suite de l'engagement des États-Unis et de l'OTAN qui bombardent les forces serbes. Pour le Kosovo, les négociations de Rambouillet organisées par les Occidentaux échouent également, et l'armée yougoslave ne se retire qu'en réaction aux frappes de l'OTAN contre Belgrade. Ensuite, des combattant-e-s albanais-es du Kosovo procèdent à un nettoyage ethnique contre les Serbes et les Roms sous les yeux des forces de l'OTAN (KFOR).



Affiche dans les rues de Sarajevo en Bosnie-Herzégovine (Sophie-Anne Bisiaux, janvier 2021)

⁶ Selon le Centre de Recherche sur les Droits de l'Homme et le Droit Humanitaire, la guerre a fait en Croatie environ 20 000 morts et près de 100 000 victimes en Bosnie-Herzégovine.

⁷ Le nombre de victimes de l'épuration ethnique en juillet 1995 est estimé à environ 33 000 personnes dont plus de 8 000 lors du massacre de Srebrenica.

⁸ Courriers des Balkans, « Bilan des guerres dans l'ancienne Yougoslavie : Etablir les faits », 15 janvier 2013

Une reconstruction tournée vers l'Union européenne

Après son échec à prévenir la guerre la plus meurtrière du continent européen depuis la Seconde Guerre mondiale, la communauté internationale entend jouer un rôle central dans le processus de paix et la reconstruction de la région, quitte à exercer un pouvoir d'ingérence fort, particulièrement dans les pays qui ont fait l'expérience de la guerre. Dans ce processus, l'UE, à partir des années 2000, remplace progressivement les États-Unis en tant qu'actrice clé dans la région.

En Bosnie-Herzégovine, les accords de Dayton se traduisent par une mise sous tutelle internationale de l'État. Les casques bleus de l'ONU sont remplacés par les forces de l'OTAN, puis en 2005 par les troupes européennes de l'EUFOR (opération « Althea »). La Bosnie devient un protectorat de la communauté internationale avec la création d'un Haut représentant, lequel dispose d'un réel pouvoir de décision et de sanction. Depuis 2003, ce Haut représentant est également Représentant spécial de l'Union européenne.

Après la guerre, le Kosovo est quant à lui placé sous la tutelle de la MINUK en vertu de la résolution 1244 du Conseil de Sécurité. En 2008, à la suite de la déclaration d'indépendance de la République du Kosovo par le Parlement kosovar, l'UE approuve le lancement d'une mission de police et de justice de 2 000 hommes dans le nouvel État et la MINUK est remplacée par la force civile européenne EULEX visant à promouvoir l'État de droit au Kosovo. Aujourd'hui encore, l'indépendance de celui-ci reste contestée par la Serbie et n'est officiellement reconnue ni par l'ONU ni par cinq pays membres de l'UE.

De manière générale, les bilans des protectorats mis en œuvre par la communauté internationale au lendemain de la guerre et de l'implication de l'UE dans la région sont mitigés. En Bosnie-Herzégovine, où le Haut représentant a le pouvoir d'imposer de nouvelles lois et de destituer des élu-e-s, la population bosnienne a le sentiment d'être écartée de la vie politique. Éminemment complexe, le régime institutionnel mis en place par la communauté internationale conduit par ailleurs à la paralysie du système décisionnaire. Plus de 25 ans après les accords de Dayton, les institutions bosniennes se trouvent toujours dans l'impasse. Au Kosovo, les institutions sont également encore très fragiles, marquées par une forte corruption, et le pays peine à se reconstruire.

En 1999, s'appuyant sur une initiative franco-allemande, l'UE lançait le « Pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est », visant à renforcer la paix et la sécurité dans la région. Dans ce pacte figurait également l'ambition de sceller le rapprochement entre l'UE et les Balkans en offrant, à terme, la perspective de l'adhésion.

2. LA PROMESSE DE L'ADHESION

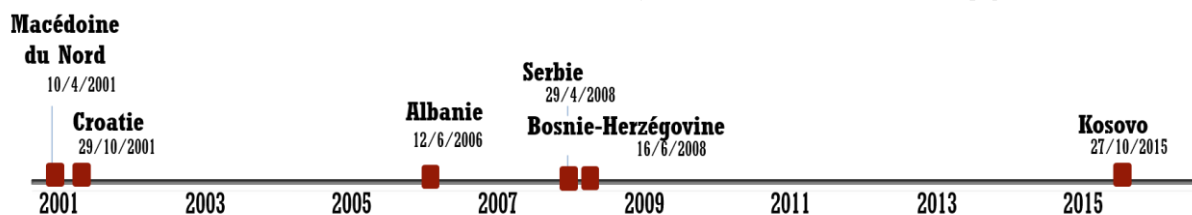
Accords d'association et de stabilisation

L'année 1999 marque le lancement du processus d'adhésion des pays des Balkans à l'Union européenne. A l'occasion du Conseil européen de Santa Maria da Feira de juin 2000, tous reçoivent le statut de candidats potentiels à l'adhésion. Le 24 novembre 2000, lors du premier sommet UE-Balkans à Zagreb, un processus de stabilisation et d'association (PSA) est lancé en Albanie, Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Croatie et République fédérale de Yougoslavie. Destiné à aider ces pays à aligner leur législation et leurs pratiques sur celles de l'UE, le processus prévoit outre des aides financières, l'approfondissement des relations commerciales avec la mise en place d'une zone de libre-échange ainsi que le renforcement de la coopération régionale dans divers domaines. Ce PSA débouche sur la signature d'accords d'association et de stabilisation (ASA) entre l'UE et les pays concernés, marquant la première étape dans le processus d'adhésion. Ces textes définissent le cadre juridique du dialogue politique et prévoient

« L'avenir des Balkans est dans l'Union européenne »

le développement de la circulation des travailleurs et travailleuses, des services et des capitaux, le rapprochement législatif en matière de concurrence, la coopération financière et commerciale ainsi que la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures.

Signature des ASA entre l'UE et les pays des Balkans



« *L'avenir des Balkans est dans l'Union européenne* » : lors de la Déclaration de Thessalonique du 21 juin 2003, l'UE lève toute ambiguïté quant à sa volonté d'intégrer les Balkans dans le club européen. Les participant-e-s adoptent non seulement une déclaration politique énonçant clairement le destin européen de la région, mais avalisent également l'« Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux », un calendrier de mesures décidées par le Conseil européen en vue de renforcer le Processus de stabilisation et d'association. C'est à l'occasion de ce sommet que l'UE commence à employer le terme de « Balkans occidentaux » pour désigner cet ensemble constitué des anciens États yougoslaves - moins la Slovaquie, plus l'Albanie - voués à rejoindre l'UE.

« Des règles d'abord, un statut ensuite »

Énoncé dans la Déclaration de Thessalonique, le principe de conditionnalité est l'un des éléments clés de la stratégie de l'UE vis-à-vis des « Balkans occidentaux » : l'UE ne maintient le processus d'adhésion qu'à condition que ces pays se plient à certaines règles⁹. C'est à l'occasion du Conseil européen de Copenhague en 1993 qu'ont été déterminés les critères politiques et économiques (dits « critères de Copenhague ») que doivent remplir les pays candidats à l'adhésion à l'UE :

- Les premiers critères sont d'ordre **politique**, l'UE attendant de la part des pays candidats qu'ils aient « *des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'Homme, le respect des minorités et leur protection* ». Dans ce domaine, l'UE impose en particulier aux pays des Balkans la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), créé par l'ONU et chargé de juger les auteurs de crimes de guerre commis pendant les conflits. Cependant, s'il engage la région sur la voie de la réconciliation, ce tribunal échoue à être considéré comme un acteur neutre et légitime auprès de tout un pan de l'opinion publique, particulièrement du côté des Serbes¹⁰.
- Les seconds critères sont d'ordre **économique** et concernent la mise en place d'une économie de marché viable, ainsi que la capacité de faire face aux forces du marché et à la pression concurrentielle à l'intérieur de l'UE. Celle-ci encourage la mise en œuvre de réformes économiques libérales dans la région avec notamment en 2006 et 2007 la signature de l'accord de libre-échange CEFTA. Cet accord, en amenant les parties à se rapprocher des exigences européennes en matière de libre-échange, vise à préparer les candidats à une potentielle intégration dans le libre-marché de l'Union. Les économies balkaniques, en position de faiblesse par rapport à celles d'Europe occidentale, subissent cette ouverture à la concurrence de plein fouet et des secteurs entiers de l'économie sont privatisés.

⁹ Collectif Des Ponts Pas des Murs, « Analyse de contexte - Sommet de Paris sur les Balkans occidentaux et Migrations : Mobilisation de la société civile », 4 juillet 2016

¹⁰ Par ailleurs, à aucun moment, le Tribunal n'a remis en cause le rôle joué par l'ONU et l'OTAN dans les conflits.

- Enfin, les pays candidats doivent reprendre l'**acquis communautaire**. Chaque pays candidat doit ainsi mettre en conformité ses institutions, ses lois et ses normes avec cet acquis, lequel est détaillé à travers 35 chapitres.

L'instrument d'aide de pré-adhésion

Pour atteindre ces objectifs, les pays candidats bénéficient d'une assistance financière et technique qui, depuis 2007¹¹, prend la forme d'un « instrument d'aide de pré-adhésion » (IPA). Destiné à soutenir le processus de stabilisation et d'association, le fonds IPA est utilisé pour renforcer la capacité institutionnelle des pays concernés, la coopération transfrontalière, ainsi que le développement économique et social. Pour la période 2021-2027, l'instrument est doté d'un budget de 11,7 milliards d'euros¹². Si l'un des pays ne remplit pas les critères requis, l'UE se réserve la possibilité de geler cette aide financière.

Un processus d'adhésion aujourd'hui au point mort ?

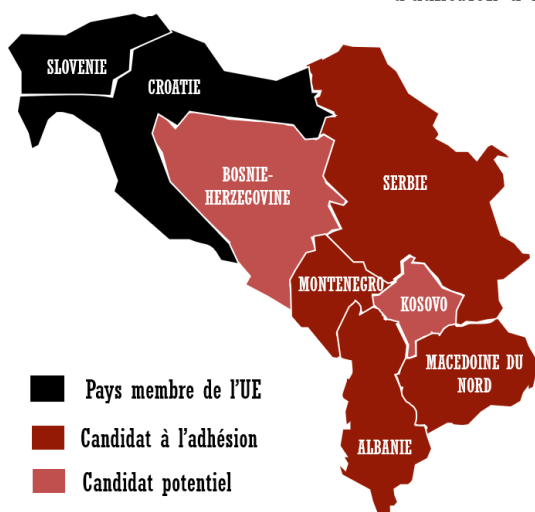
Si au lendemain des guerres de l'ex-Yougoslavie, l'adhésion des pays des Balkans à l'UE constitue une promesse forte, il est manifeste que plus de 20 ans après le lancement du processus de stabilisation et d'adhésion, l'objectif d'intégration est très loin d'être atteint.

Slovénie	Membre depuis 2004	Membre de l'espace Schengen depuis 2007.
Croatie	Membre depuis 2013	Visa désormais adhésion à l'espace Schengen.
Macédoine du Nord	Candidate à l'adhésion depuis 2005 (demande déposée en 2004)	Blocage de l'ouverture des négociations d'adhésion par la Grèce du fait du conflit sur le nom du pays, qui change en 2019 (accord de Prespa). La même année, l'UE a refusé d'ouvrir les négociations (veto de la France). Accord pour ouverture des négociations d'adhésion depuis mars 2020.
Monténégro	Candidat à l'adhésion depuis 2010 (demande déposée en 2008)	Négociations d'adhésion débutées en 2012. 32 chapitres sur 35 sont ouverts et seulement 3 sont clos. Adhésion possible au plus tôt en 2025 mais date très ambitieuse selon la Commission européenne.
Serbie	Candidate à l'adhésion depuis 2012 (demande déposée en 2009)	Négociations d'adhésion débutées en 2014. 18 chapitres sur 35 ouverts. Adhésion possible au plus tôt en 2025 mais date ambitieuse selon la Commission européenne. Adhésion de la Serbie conditionnée à la signature d'un accord global juridiquement contraignant sur la normalisation des relations avec le Kosovo. Or actuellement, la Serbie ne reconnaît pas le Kosovo et mène une campagne internationale contre sa reconnaissance.
Albanie	Candidate à l'adhésion depuis 2014 (demande déposée en 2009)	Accord pour l'ouverture des négociations d'adhésion depuis mars 2020 (après trois refus en 2016, 2018 et notamment en 2019 par veto de la France).
Bosnie-Herzégovine	Candidate potentielle	Accord de stabilité et d'association signé en 2008, effectif depuis 2015. Demande d'adhésion déposée en 2016, réponse de la Commission européenne en 2019 avec 14 recommandations avant de pouvoir obtenir le statut de candidat
Kosovo	Candidat potentiel	Pays non reconnu par 5 membres de l'UE (Espagne, Grèce, Roumanie, Slovaquie, Chypre) et non reconnu par l'ONU et l'UNESCO.

¹¹ Le fonds IPA vient remplacer une série de programmes et d'instruments financiers communautaires (PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS, et l'instrument financier pour la Turquie).

¹² Cf Toute l'Europe, « Instrument d'aide de préadhésion – IAP », 17 février 2021

Le statut des pays des Balkans dans le processus d'adhésion à l'UE



En 2014, un an après l'adhésion de la Croatie, le nouveau président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker annonce qu'au moins jusqu'en 2020, « *il n'y aura pas de nouveaux élargissements de l'Union européenne* ». Diverses raisons peuvent expliquer le ralentissement, voire la suspension du processus d'adhésion des pays des Balkans comme la persistance de difficultés économiques, des obstacles politiques (montée du nationalisme et de l'« illibéralisme »¹³ dans certains pays ainsi que le développement d'une forme d'« orbanisation »¹⁴ de la vie politique, face à laquelle l'UE n'a pas de posture ferme mais adopte plutôt la stratégie de la « stabilocratie »¹⁵, apportant son soutien à des

régimes illibéraux au nom de la stabilité de la région) ou encore une crise politique au sein même de l'UE (crise du Brexit, mise en place d'une nouvelle stratégie d'élargissement plus contraignante¹⁶,...).

Alors que le processus d'adhésion est en sommeil ces dernières années, laissant les pays des Balkans dans une situation d'entre-deux, ces derniers tendent à se détourner de l'UE au profit de voisins influents (dont certains au sein même de l'UE) tels que Hongrie, Pologne, Turquie ou encore la Russie, lesquels proposent des modèles plus ou moins démocratiques.

¹³ Régime politique supposément démocratique mais dans lequel des libertés et droits fondamentaux sont menacés : liberté de la presse, séparation des pouvoirs, indépendance de la justice, égalité devant la loi, protection des minorités....

¹⁴ France culture, « Union Européenne : "L'orbanisation" de l'Europe est-elle inéluctable ? », 14 juin 2018

¹⁵ Concept développé par le politologue Florian Bieber : cf. BiEPAG BLOG, « What is a stabilitocracy? », 5 mai 2017

¹⁶ En 2020, à l'initiative de la France, une nouvelle méthodologie d'élargissement a été adoptée au niveau de l'UE, accentuant le pouvoir décisionnel des États membres et permettant la réversibilité de toutes les étapes de négociations.

B. Priorité au contrôle des frontières et à la gestion migratoire

Dès les premières étapes du processus d'adhésion des pays des Balkans à l'Union européenne, la coopération en matière de « contrôle des frontières » et de « gestion migratoire », inscrite au chapitre 24 du corpus juridique de l'acquis communautaire (« Coopération policière et judiciaire en matière pénale »), est énoncée comme une priorité.

1. LES PAYS DES BALKANS AU SERVICE DU CONTROLE DES MOBILITES DIRIGÉES VERS L'UNION EUROPEENNE

Externaliser les politiques migratoires

Depuis plus de 20 ans, l'UE développe une coopération avec des pays non-membres (dits « tiers ») pour externaliser le contrôle de ses frontières et la gestion des mouvements migratoires prétendument dirigés vers son territoire. Lors du sommet extraordinaire de Tampere en octobre 1999, le Conseil européen affirme pour la première fois clairement son ambition de renforcer « la dimension extérieure de la politique d'immigration et d'asile de l'UE », formule euphémisante exprimant la volonté d'externaliser la gestion des migrations à des pays non-européens. Sont visés en priorité ceux identifiés comme étant des pays d'origine ou de transit des personnes migrantes arrivant en Europe.

A partir des années 2000, la coopération de l'UE avec ces pays privilégie les questions sécuritaires et de protection des frontières par rapport aux aspects socio-économiques¹⁷. Dans son programme de la Haye de 2004, le Conseil européen exprime ainsi sa volonté de soutenir « *les efforts déployés par les pays tiers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations et à protéger les réfugiés [...], pour renforcer les moyens de surveillance des frontières [...] et pour s'attaquer au problème du retour* »¹⁸.

Identifiés comme des pays de départ puis comme des pays de transit des migrations à destination de l'UE, les pays des Balkans sont rapidement intégrés dans cette stratégie d'externalisation. En tant que candidats à l'adhésion, ils constituent des cibles privilégiées de cette approche, la perspective de l'élargissement pouvant être mise au service de chantages anti-migratoires.

« Identifiés comme des pays de départ puis comme des pays de transit des migrations à destination de l'UE, les pays des Balkans sont rapidement intégrés dans cette stratégie d'externalisation. En tant que candidats à l'adhésion, ils constituent des cibles privilégiées de cette approche, la perspective de l'élargissement pouvant être mise au service de chantages anti-migratoires. »

Aussi, dans la Déclaration de Thessalonique par laquelle est solennellement lancé le processus d'adhésion des pays des Balkans, l'Union met particulièrement en avant le domaine des migrations : « *Les pays de la région s'engagent [...] à prendre des mesures concrètes, afin respectivement de s'attaquer efficacement au problème de l'immigration illégale et d'améliorer la sécurité et la gestion des frontières, le but étant d'atteindre les normes européennes* ».

S'aligner sur les standards européens

En signant les ASA, les États des Balkans s'engagent à coopérer dans divers domaines :

- En matière de **visas**, ils doivent progressivement mettre en conformité leur politique d'exemption des visas avec celle de l'UE et sont ainsi encouragés à réintroduire des visas à

¹⁷ Claire Rodier, « Externalisation du contrôle des flux migratoires : comment et avec qui l'Europe repousse ses frontières », Migrations Société n°116, février 2008, p. 105-122

¹⁸ Conseil de l'Union européenne, « Le programme de La Haye : renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne », 13 décembre 2004

l'encontre de ressortissant-e-s de certaines nationalités. Par exemple, la Commission européenne appelle régulièrement l'Albanie à retirer de sa liste d'exemption de visas les personnes originaires du Kazakhstan, du Koweït et de la Turquie¹⁹, lesquels ne figurent pas sur la liste européenne. En 2018, l'UE a également forcé la Serbie à réintroduire l'obligation de visas pour les ressortissant-e-s iraniens, suspecté-e-s d'utiliser cette voie pour entrer sur le territoire de l'UE²⁰. Les consulats des pays signataires sont également invités à renforcer la collecte d'informations concernant les visas en vue de leur connexion future à la base de données européenne SIV (Système d'Information sur les visas).

- En matière d'**asile**, ils sont tenus d'adapter leur législation nationale pour répondre aux normes établies par la convention de Genève relative au statut des réfugiés de 1951, notamment au regard du principe de non-refoulement et des droits accordés aux demandeurs, demandeurs d'asile et aux réfugié-e-s²¹. Ces pays doivent également s'adapter aux standards européens en matière de qualification (critères d'octroi du statut de réfugié et de la protection subsidiaire), de procédure de demande d'asile (droit à un interprète, assistance juridique...) et de conditions d'accueil des demandeurs et demandeurs d'asile. Ils sont aussi appelés à s'équiper en technologies biométriques et à améliorer leur système de collecte de données concernant la demande d'asile en vue de leur connexion avec la base de données Eurodac²².
- Les États doivent également répondre aux standards européens en matière de **contrôle et de gestion intégrée des frontières**. Ils sont encouragés à renforcer leurs capacités de contrôle, en augmentant les moyens humains, en organisant des formations, ou encore en s'équipant de nouvelles technologies de surveillance (reconnaissance automatique de plaques minéralogiques dans les postes de contrôle frontaliers, drones, caméras thermiques...)²³.
- En matière de **migration**, les États s'engagent principalement à prévenir et contrôler l'immigration « irrégulière ». A cette fin, ils sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre le trafic d'êtres humains et les réseaux de passeurs. Il leur est également demandé de signer des accords de réadmission avec l'UE, les autres pays parties au PSA et à terme, avec tous les pays dont les ressortissant-e-s présentent un certain « risque migratoire ».

Ces réformes sont soutenues par l'instrument de pré-adhésion. Entre 2007 et 2019, plus de 216 millions d'euros du fonds IPA ont ainsi été alloués aux pays des Balkans dans le domaine des migrations²⁴.

« Entre 2007 et 2019, plus de 216 millions d'euros du fonds IPA ont ainsi été alloués aux pays des Balkans dans le domaine des migrations »

Chaque année, dans ses rapports annuels de stabilisation et d'association²⁵, la Commission européenne évalue les progrès des pays concernés dans ces domaines. Ces rapports sont instructifs : à travers les priorités identifiées, ils montrent en filigrane le rôle que l'UE veut faire jouer à chaque pays dans le processus d'externalisation des

¹⁹ Commission européenne, « Albania report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

²⁰ Schengen visa Info news, « EU forces Serbia to return visa regime for Iranian passport holders », 11 octobre 2018

²¹ Cf. partie III. B « Un centre de traitement de la demande d'asile »

²² Cf. partie III. D « Vers un Dublin extra-européen »

²³ Cf. partie II. B. 1 « Renforcer les capacités des pays des « Balkans occidentaux » en matière de gestion des frontières

²⁴ Commission européenne, « Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration », 16 octobre 2019 : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&rid=1>

²⁵ Ces rapports évaluent les progrès des pays concernés dans les différents domaines, et dressent la liste des réalisations, des échecs et des points à améliorer pour parvenir à un alignement sur les standards de l'Union.

frontières. En fonction de la conjoncture, tel pays est ainsi sommé d'accroître ses capacités de réception pour devenir une « terre de stockage » pour les migrant·e·s dont l'Europe ne veut pas²⁶, tandis que tel autre doit plutôt renforcer ses frontières et s'ériger en garde-frontière de l'UE.

Le Forum de Salzbourg

Créé en 2000 pour approfondir la coopération en matière de sécurité dans la région d'Europe centrale, le Forum de Salzbourg compte six pays fondateurs : l'Autriche, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. Initié par l'Autriche, qui à l'époque était le seul pays à être membre de l'UE, le Forum a pour but de préparer les pays voisins à leur adhésion dans l'UE en matière de gestion migratoire. Il s'agit notamment d'aligner la législation et les procédures des pays voisins sur l'acquis communautaire en matière de gestion des frontières et des migrations. Pour ce faire, les pays partenaires mettent en place des centres de coopération policière ou s'échangent des officiers de liaison.

En 2004, l'ensemble des membres du Forum intègre l'UE.²⁷ En 2006, lors de la conférence interministérielle de Brdo²⁸, les membres du Forum décident d'élargir la coopération plus à l'est en intégrant les « Balkans occidentaux ». L'année suivante, est ainsi créé le « Groupe des amis du Forum de Salzbourg », permettant à des pays tiers de participer aux conférences organisées par le Forum et de recevoir un soutien financier et/ou opérationnel dans divers domaines, dont celui de la lutte contre « l'immigration clandestine »²⁹.

2. VISAS CONTRE ACCORDS DE READMISSION

De la libéralisation du régime des visas à l'exemption

Conditionnalité et centralité de la question du contrôle migratoire : ces deux principes au cœur du processus d'adhésion des pays des Balkans expriment clairement le chantage que l'UE exerce sur ces pays concernant la libéralisation du régime des visas. Dans la Déclaration de Thessalonique de 2003, l'UE reconnaît ainsi « *l'importance que les peuples des Balkans occidentaux attachent à la perspective de la libéralisation du régime des visas de l'UE à leur égard* », tout en affirmant que « *pour que des progrès puissent être accomplis en la matière, il faut que soient mises en œuvre des réformes majeures* »³⁰, et ce particulièrement dans le domaine du contrôle migratoire. L'UE exige notamment la signature d'accords de réadmission par lesquels les pays des Balkans s'engageraient à réadmettre leurs ressortissant·e·s appréhendé·e·s en situation « irrégulière » sur le territoire européen.

Cette logique de chantage n'est pas nouvelle ni propre à la région des Balkans. Déjà lors du Conseil européen de Séville en juin 2002, le Conseil avait, dans ses conclusions, demandé « *instamment que, dans tout futur accord de coopération, accord d'association ou accord équivalent que l'Union européenne ou la Communauté européenne conclura avec quelque pays que ce soit, soit insérée une clause sur la gestion conjointe des flux migratoires ainsi que sur la réadmission obligatoire en cas d'immigration illégale* ». Aussi, tout accord négocié entre l'UE et un pays tiers doit être mis au service de l'externalisation des politiques migratoires européennes.

Dès 2002, la Commission européenne commence ainsi à négocier avec les pays des Balkans des accords de facilitation des visas couplés à des accords de réadmission. L'Albanie est le premier pays à signer le 7 novembre 2005 un accord de réadmission avec l'UE, instaurant l'obligation de reprendre (en fournissant les documents d'identité appropriés) tout·e ressortissant·e albanais·e qui n'est pas ou

²⁶ Cf. Partie III. A « Une terre de stockage des « indésirables » »

²⁷ Depuis 2012, la Croatie, après avoir signé le traité d'adhésion à l'UE, jouit d'un statut de membre plein et entier.

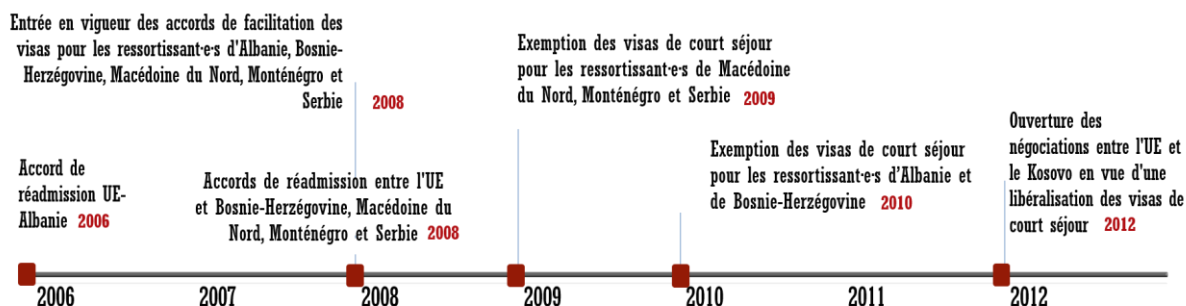
²⁸ "The Future of the Salzburg Forum A revised proposal of an operational strategy presented at Brdo Slovenia", 25-26 octobre 2006

²⁹ "Declaration on the establishment of the Group of the Friends of the Salzburg Forum from the Western Balkans", 20-21 septembre 2007

³⁰ Sommet UE – Balkans occidentaux, « Déclaration de Thessalonique », 21 juin 2003

plus en situation régulière sur le territoire de l'UE ainsi que tout-e ressortissant-e d'un pays tiers, s'il est démontré ou s'il est présumé de manière valable que cette personne est entrée directement et de manière « illégale » dans l'UE après avoir séjourné ou transité par le territoire de l'Albanie. Cet accord de réadmission est suivi le 8 novembre 2007 par la conclusion d'un accord UE-Albanie sur la facilitation des visas de court-séjour, simplifiant les documents requis pour justifier l'objet du voyage dans l'UE.

Le 13 novembre 2006, des négociations similaires sont lancées avec la Serbie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, débouchant en 2008 sur l'entrée en vigueur d'accords de facilitation des visas et de réadmission³¹.



Le régime de libéralisation des visas a été progressivement prolongé par un régime d'exemption de visas, marquant une étape importante dans l'avancée de ces pays vers l'intégration dans l'UE. Ce régime est mis en place dès décembre 2009 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, au Monténégro et en Serbie, et depuis novembre 2010 en Albanie et en Bosnie-Herzégovine. Aussi, à l'heure actuelle, le Kosovo est-il le dernier pays de la région dont les ressortissant-e-s ont encore besoin d'un visa pour se rendre dans l'espace Schengen.

Contrôler la mobilité de ses propres ressortissant-e-s

Alors que la Commission publie chaque année un rapport d'évaluation du fonctionnement du régime d'exemption de visa dont bénéficient ces pays, en 2015, elle tire la sonnette d'alarme, s'inquiétant de la présence d'un grand nombre de ressortissant-e-s des pays des « Balkans occidentaux » en situation dite « irrégulière » sur le territoire européen. Dans son rapport, la Commission dénonce « l'utilisation abusive du régime d'exemption de visa pour demander l'asile dans l'Union »³².

De fait, le nombre de demandes d'asile introduites dans l'UE par des ressortissant-e-s des cinq pays des « Balkans occidentaux » exemptés de visa a connu une progression régulière depuis 2009, avec un pic en 2013 à 53 705 demandes. Alors que le taux de reconnaissance de protection internationale ne cesse de diminuer pour les personnes originaires de ces cinq pays, la plupart des demandes ont été jugées « infondées » et rejetées (le taux d'acceptation oscillant entre 1% et 8% en fonction des nationalités). Or, selon les analyses de Frontex, de nombreuses personnes déboutées de l'asile ne seraient pas réadmissibles par leur pays d'origine³³.

« La menace d'une réintroduction de l'obligation de visa pèse comme une épée de Damoclès sur les États des Balkans occidentaux »

Les pays des « Balkans occidentaux » sont ainsi sommés de mieux contrôler la mobilité de leurs ressortissant-e-s. La Commission recommande à ces pays des « mesures énergiques » pour réduire les

³¹ En juillet 2018, la Commission a également donné son feu vert pour la libéralisation des visas à l'égard des ressortissant-e-s du Kosovo, mais cette proposition n'a pour l'heure pas été validée par le Conseil, pour des raisons politiques.

³² Commission européenne, Cinquième rapport de suivi de la libéralisation du régime des visas concernant les pays des Balkans occidentaux, 25 février 2015

³³ *Ibidem*.

facteurs incitatifs de la migration « irrégulière » vers l'UE, notamment en intensifiant la lutte contre les passeurs, et en renforçant les contrôles aux frontières ainsi que la coopération opérationnelle et les échanges d'informations avec l'UE dans les domaines de la gestion des frontières, des migrations, de l'asile et de la réadmission. Aux États membres de l'UE, la Commission recommande de mettre en place une procédure accélérée pour le traitement de la demande d'asile des personnes d'une nationalité bénéficiant du régime d'exemption de visa.

Pour inciter ces pays à davantage contrôler leurs ressortissant·e·s, le Conseil avait déjà adopté en 2013 de nouvelles règles relatives à l'exemption de visa, en introduisant une clause de sauvegarde qui permet à l'UE de rétablir temporairement l'obligation de visa en cas de situation d'urgence causée par une « *augmentation substantielle et soudaine* » de migrant·e·s en situation « irrégulière » ou de demandes d'asile jugées infondées. Si à ce jour, aucun État membre n'a demandé l'activation de ce mécanisme, la menace d'une réintroduction de l'obligation de visa pèse comme une épée de Damoclès sur les États des « Balkans occidentaux ».

Afin de satisfaire à tout prix les critères d'exemption de visa, ces pays ont ainsi considérablement renforcé le contrôle de la mobilité de leurs ressortissant·e·s pour éviter qu'ils et elles ne se retrouvent en situation dite irrégulière sur le territoire européen. A titre d'exemple, on peut relever la mesure prise par le gouvernement macédonien en 2011 permettant de confisquer les passeports des personnes expulsées d'un des pays membres de l'UE pour entrée et/ou séjour « irrégulier » pour une durée pouvant aller jusqu'à un an³⁴. Les pays ont également été amenés au fil des années à développer des programmes de retours « volontaires »³⁵ et de réintégration des personnes expulsées.

³⁴ Cf. Europa Forum Luxembourg, « Les politiques de contrôle des frontières de l'UE nuisent aux droits de l'homme selon le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Nils Muižnieks », 6 novembre 2013

³⁵ De l'avis d'un travailleur social ayant été impliqué dans de tels programmes en Albanie (mis en œuvre par la GIZ), les personnes acceptent généralement le retour « volontaire » uniquement pour échapper à l'interdiction de retour dans l'espace Schengen pour une durée de 5 ans, qui accompagne généralement un ordre d'expulsion. Entretien réalisé avec un membre de l'association « Misioni Emanuel » le 26 mars 2021 à Korçë (Albanie).

C. Une coopération accrue le long de la « Route des Balkans » depuis la « crise » de 2015

Bien que ce processus soit engagé depuis les années 2000, la « crise » de 2015 et la visibilisation de la « route » des Balkans ont accéléré l'inclusion de pays tiers dans le régime frontalier européen : progressivement, ces derniers ne sont plus seulement sommés de contrôler la mobilité de leurs propres ressortissant-e-s, mais également celle des ressortissant-e-s de pays tiers transitant par la région.

1. LA « CRISE » DE 2015

En 2015, la rhétorique de la « crise »

Si le concept d'une « route » des Balkans, présentée comme étant orientée de manière unidirectionnelle de l'Europe orientale vers l'Europe occidentale, exclusivement empruntée par des personnes originaires du Moyen-Orient, a été particulièrement médiatisé en 2015, il s'agit en réalité d'une route utilisée depuis longtemps, aussi bien de l'ouest vers l'est que de l'est vers l'ouest, et ce par diverses populations (**cf. encadré**).

Une route en réalité empruntée depuis longtemps, par diverses populations

Pendant la Seconde Guerre mondiale, cette région a été parcourue par un nombre important de réfugié-e-s européen-ne-s fuyant vers l'Est, venant chercher une protection en Turquie, Égypte, Syrie et Palestine. Puis, à partir des années 1950, la Yougoslavie a connu une forte émigration de travail en direction de l'Europe de l'Ouest. Dans les années 1970, la Fédération compte ainsi plus de 700 000 travailleurs et travailleuses à l'étranger (1), dont une importante proportion en Allemagne (accord de recrutement signé entre la Yougoslavie et l'Allemagne). Cette émigration de travail est toujours d'actualité du fait du fort taux de chômage et du manque de perspectives économiques dans la plupart des pays des Balkans.

Au moment des guerres de Yougoslavie et à la fin de la dictature albanaise dans les années 1990, la région est marquée par une forte émigration politique et « ethnique ». Alors qu'entre 1990 et 1991, des dizaines de milliers d'Albanais-e-s demandent l'asile dans des pays européens, près de 700 000 personnes fuient la Croatie et la Bosnie-Herzégovine pour y trouver protection (2). Dès le milieu des années 1990, les guerres du Moyen-Orient (Irak, Turquie, Iran et Afghanistan) poussent également des milliers de personnes sur cette route.

(1) Jean-Arnaud Dérens et Laurent Geslin, *Comprendre les Balkans : Histoire, sociétés, perspectives*, 2007

(2) Heinz Fassmann et Rainer Münz, « La migration d'Est en Ouest en Europe (1918-1993) », *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 1995, 11-3, pp. 43-66

En 2015, l'UE est confrontée à une augmentation du nombre d'arrivées de personnes exilées sur son territoire, principalement venues du Moyen-Orient. D'après les chiffres du HCR³⁶, cette année-là, plus de 800 000 personnes arrivent via la mer Égée en Grèce depuis la Turquie et 34 000 autres en Bulgarie et en Grèce depuis la Turquie par voie terrestre. La plupart de ces personnes continuent leur voyage jusque dans des pays plus à l'ouest et au nord de l'UE, et particulièrement l'Allemagne, suite à l'annonce de la chancelière allemande fin août 2015, d'ouvrir – temporairement – les frontières de son pays³⁷. Les personnes exilées empruntent alors la route des Balkans, traversant principalement la Macédoine, la Serbie, et ensuite continuent leur parcours soit par la Hongrie, soit par la Croatie et la

³⁶ HCR, « Un million de réfugiés et de migrants ont rejoint l'Europe en 2015 », 22 décembre 2015

³⁷ Jean-Baptiste François, « Le 31 août 2015, Angela Merkel ouvre les frontières allemandes aux réfugiés », *La Croix*, 12 avril 2019

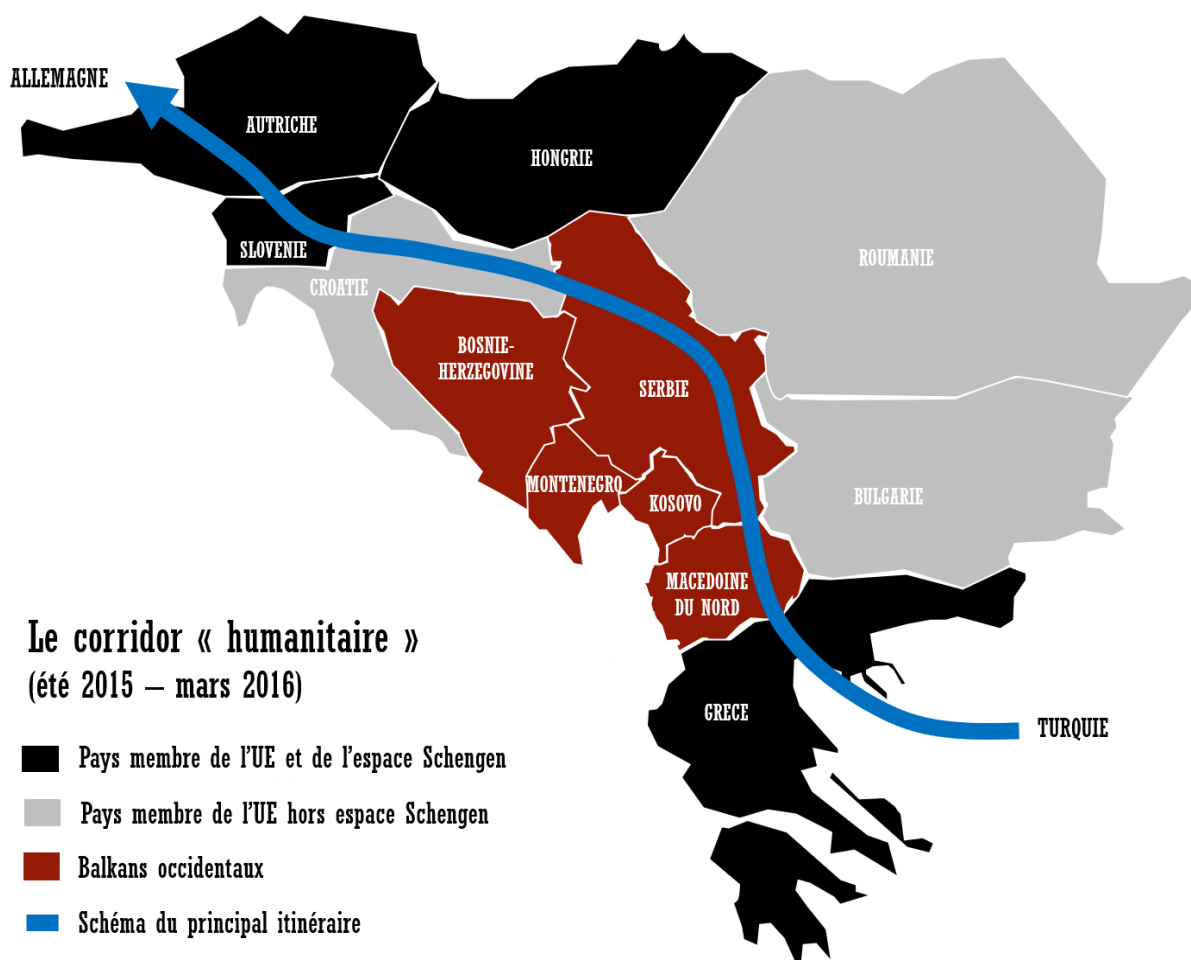
Slovénie, en direction de l'Autriche et l'Allemagne. Cette année-là, plus de 880 000 personnes empruntent cette route³⁸.

Couloir « humanitaire », couloir « sécuritaire »

Au cours de l'année 2015, les mouvements migratoires, qui, au départ, se faisaient de manière relativement éparsée à travers la région des Balkans, ont été progressivement canalisés dans un couloir allant de la Grèce à l'Europe centrale et du nord.

Souvent présenté comme un « couloir humanitaire » ayant pour but de faciliter la mobilité des personnes exilées, grâce à la mise à disposition de moyens de transport (bus, trains...), d'aide humanitaire et de camps de transit le long de leur itinéraire, ce corridor a également été une manière pour les différents pays des Balkans de regagner le contrôle sur les mouvements de population³⁹. Au-delà de son aspect purement humanitaire, la mise en place d'un tel corridor a été de fait motivé par une double ambition : contrôler les mobilités et faciliter le transit des exilé-e-s pour éviter à tout prix leur concentration sur le territoire des pays traversés.

« Au-delà de son aspect purement humanitaire, la mise en place d'un tel corridor a été de fait motivé par une double ambition : contrôler les mobilités et faciliter le transit des exilé-e-s pour éviter à tout prix leur concentration sur le territoire des pays traversés. »



Ainsi, en même temps que les pays des Balkans construisent des barrières à leurs frontières et déploient l'armée et la police pour encadrer les mouvements, ils font tout pour que les personnes

³⁸ Commission européenne, « Mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration : la Commission rend compte des avancées réalisées en Grèce, en Italie et dans les Balkans occidentaux », 10 février 2016

³⁹ Barbara Beznec, Marc Speer, Marta Stojčić Mitrović, "Governing the Balkan Route: Macedonia, Serbia and the European Border Regime", 2016

quittent le plus vite possible leur territoire. Après avoir tenté de fermer sa frontière avec la Grèce, la Macédoine du Nord légalise ainsi la migration de transit en introduisant le « document de 72 heures », qui permet aux personnes exilées de traverser le pays de manière légale et d'emprunter les transports en commun sans avoir recours aux services de passeurs. En septembre 2015, des trains entiers sont affrétés pour acheminer les exilé·e·s d'Autriche et de Hongrie vers l'Allemagne. Suite au mur construit en septembre entre la Serbie et la Hongrie et la déviation du corridor, la Croatie met en place un système de bus spéciaux et de transports ferroviaires en direction de la Slovénie, et cette dernière prévoit à son tour un service des trains vers l'Autriche en octobre 2015.

Des chercheurs et chercheuses ont ainsi parlé de « réseaux de passeurs étatiques »⁴⁰ pour qualifier le contrôle des autorités sur les mouvements migratoires. La coopération entre États est encouragée par l'UE et notamment par Jean-Claude Juncker, président de la Commission qui, à l'occasion d'un sommet extraordinaire tenu le 25 octobre 2015, appelle les États à s'assurer que « *la circulation des personnes sur cette route se déroule de manière progressive, ordonnée et maîtrisée* »⁴¹.

La spécificité de ce corridor mis en place par les États le long de la route des Balkans au cours de l'année 2015 est la mobilisation d'un panel d'acteurs très différents. Aux côtés de la police et de l'armée qui encadrent les mouvements, se trouvent des acteurs humanitaires, une multitude d'ONG ainsi que des volontaires locaux et internationaux issus de divers réseaux de solidarité, venus apporter leur soutien aux personnes en transit. De manière consciente ou non, ces acteurs non-étatiques viennent également « guider » la mobilité des exilé·e·s, les campements et les lieux de solidarité devenant pour ces personnes des points de convergence qui participent au système global de gestion des « flux migratoires ».

Le corridor humanitaire a ainsi pu être également interprété comme une forme de « détention mobile »⁴². Que celui-ci ait facilité le déplacement de centaines de milliers de personnes ne doit pas occulter l'existence de nombreux dispositifs visant à contraindre la mobilité (encampement, pratiques de tri aux frontières...). Dans de nombreuses situations, la rhétorique humanitaire (et par extension celle de l'état d'urgence / d'exception) a également servi à justifier que soient mis de côté des standards de la législation internationale et européenne en matière d'accès au droit d'asile ou en termes de conditions d'accueil (cf. supra).

Pour certains pays, la mise en œuvre du couloir humanitaire a par ailleurs servi des ambitions géopolitiques ; c'est ainsi que la Serbie s'est montrée pendant un temps bref particulièrement accueillante à l'égard des exilé·e·s traversant son territoire, en vue de prouver aux États membres qu'elle était digne des valeurs prétendument humanistes de l'Union, et donc de son adhésion au sein du club européen.

2. FERMER CETTE ROUTE A TOUT PRIX

Une fermeture désordonnée : crise de l'accueil et crise de la solidarité européenne

Très tôt, le corridor « humanitaire » devient un lieu de tri. Alors que certaines personnes peuvent continuer à l'emprunter, d'autres sont interceptées, et parfois refoulées vers l'un des pays traversés, et dans certains cas expulsées dans leur pays d'origine. C'est ainsi qu'un « contre-corridor », orienté de l'ouest vers l'est se développe, visant à tenir certaines personnes jugées « indésirables » à l'écart des frontières européennes. En septembre 2015, à l'occasion d'une rencontre avec le Premier ministre serbe, Angela Merkel précise que si les portes du pays vont s'ouvrir aux réfugié·e·s, les

⁴⁰ Barbara Beznec, Andrej Kurnik "Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route", *Movements* 5 (1), 2020

⁴¹ Commission européenne, « Mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration : la Commission rend compte des avancées réalisées en Grèce, en Italie et dans les Balkans occidentaux », 10 février 2016

⁴² Hameršak, Marijana et Iva Pleše, "In the Shadow of the Transit Spectacle". *Contemporary Migration Trends and Flows on the Territory of Southeast Europe*, 2018

« migrant·e·s économiques » des Balkans ont vocation à être rapatrié·e·s dans leurs pays d'origine. En novembre 2015, la Serbie décide de fermer ses frontières à toutes les personnes ne venant pas de Syrie, d'Irak ou d'Afghanistan⁴³. La Macédoine du Nord fait de même⁴⁴, et au début de l'année 2016, le pays ferme également ses frontières aux ressortissant·e·s d'Afghanistan.

Parallèlement à l'instauration d'une logique de tri, les États des Balkans commencent à fermer leurs frontières de manière désordonnée et à privilégier une logique de protection nationale : la Hongrie poursuit la construction d'une clôture à ses frontières avec la Croatie, la Slovénie et la Roumanie, et ferme certaines de ses lignes ferroviaires⁴⁵. L'Autriche lance la construction d'une barrière à sa frontière avec la Slovénie ; celle-ci ferme sa frontière avec la Croatie. La Macédoine du Nord et la Bulgarie renforcent leurs frontières avec la Grèce. Chaque État anticipe ou réagit à un blocage de la route plus au nord, et la route des Balkans se verrouille progressivement.

Les pays de la région constatent rapidement que fermer une frontière de manière isolée ne fait que déplacer les mouvements ou les concentrent en certains points, sans parvenir à les enrayer. Aussi, très tôt, l'UE exhorte-t-elle les pays situés le long de la route des Balkans à coopérer davantage, constatant à l'occasion du sommet extraordinaire du 25 octobre 2015 que « *les problèmes actuellement observés sur la route migratoire des Balkans occidentaux ne pourront être résolus par des actions isolées des États concernés* »⁴⁶.

« Très tôt, l'UE exhorte les pays situés le long de la route des Balkans à coopérer davantage en matière de gestion migratoire et de contrôles aux frontières »

A l'issue de ce sommet, qui réunit l'Albanie, l'Allemagne, la Macédoine du Nord, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, la Roumanie, la Serbie et la Slovénie, ainsi que le Conseil européen, le HCR, EASO et Frontex, un plan d'action en 17 points est adopté, prévoyant, entre autres, le renforcement de l'échange d'information entre les autorités frontalières, la systématisation de l'enregistrement biométrique des primo-arrivant·e·s, le soutien de Frontex pour l'expulsion des personnes jugées sans besoin de protection, et le déploiement opérationnel de l'agence aux frontières européennes⁴⁷.

Face à la lenteur de la mise en place des diverses mesures proposées par l'UE, le 25 février 2016, l'Autriche prend les devants en réunissant les ministres de l'Intérieur d'Albanie, de Bosnie-Herzégovine, de Bulgarie, de Croatie, du Kosovo, de Macédoine, du Monténégro, de Serbie et de Slovénie. Lors de cette réunion, les dirigeant·e·s s'accordent pour renforcer les procédures de « filtrage » aux frontières, afin de ne laisser passer que les « potentiel·le·s réfugié·e·s ». Le 8 mars, la Slovénie décide de fermer définitivement ses frontières, entraînant par effet domino la fermeture de toute la route, la Croatie, la Serbie et la Macédoine décidant dans son sillage de verrouiller également leurs frontières (**cf. carte ci-dessous**).

Ces mesures inquiètent la Grèce, qui – pourtant premier pays d'entrée sur le sol de l'UE – n'est pas conviée au sommet Autriche-Balkans. Aussi, fin février 2016, les autorités grecques tirent la sonnette d'alarme, annonçant qu'à la suite du resserrement drastique des conditions de passage dans les principaux pays de transit, au mois de mars entre 50 000 et 70 000 personnes seront prises au piège sur son territoire⁴⁸. A cette époque, plusieurs milliers de personnes sont déjà bloquées dans le camp

⁴³ Amnesty international, "Refugee Crisis: Balkans border blocks leave thousands stranded", 20 novembre 2015

⁴⁴ MYLA, "A year in review", 2016, disponible en ligne : <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/MYLA-Field-Report-2015-1.pdf>

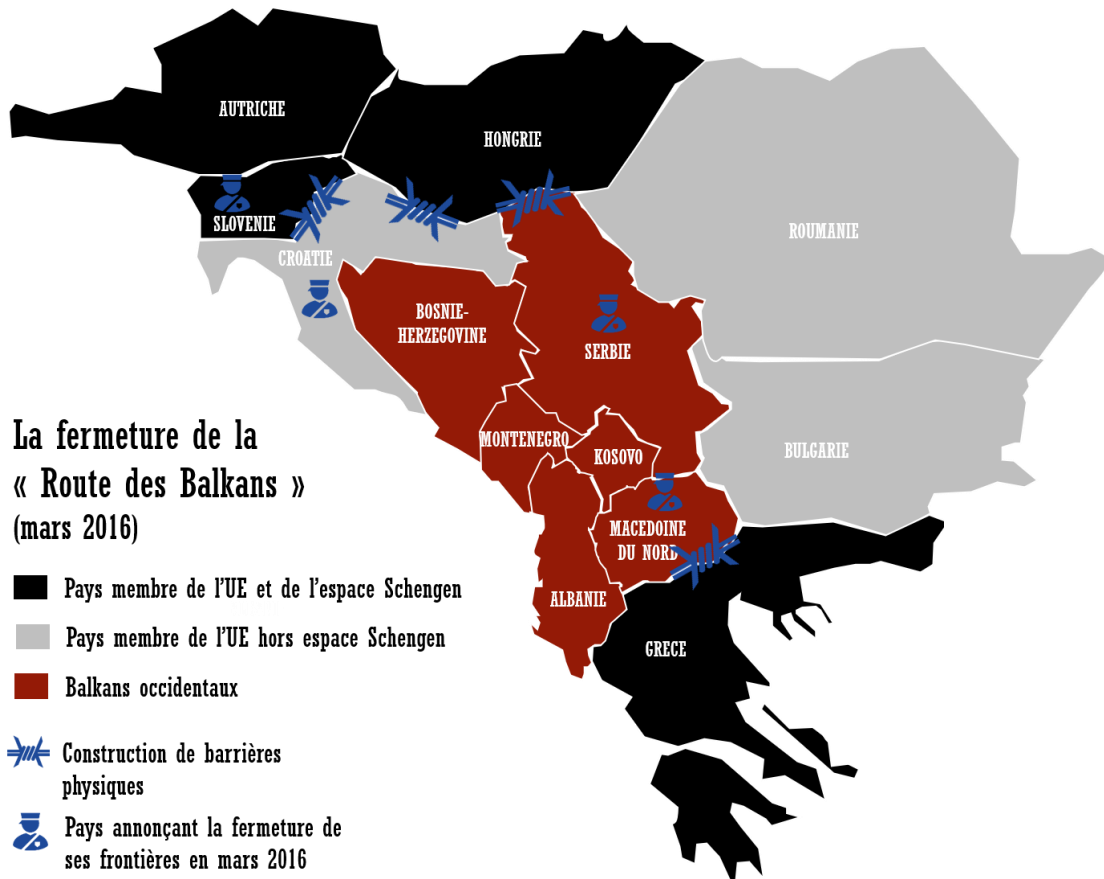
⁴⁵ Morgane Dujmovic et Pierre Sintès, « Chauvinisme frontalier sur la « route des Balkans » », *Hommes & migrations*, 1317-1318, 2017

⁴⁶ Commission européenne, « Sommet sur la route migratoire des Balkans occidentaux : les dirigeants conviennent d'un plan d'action en 17 points », 25 octobre 2015

⁴⁷ Le 3 décembre 2015, un accord est signé permettant le déploiement de Frontex à la frontière entre la Grèce et la Macédoine du Nord.

⁴⁸ L'Humanité, « La Grèce refuse le rôle de souricière pour les réfugiés », 29 février 2016

d'Idomeni, au niveau de la frontière avec la Macédoine. La Grèce s'inquiète d'autant plus que le plan de relocalisation promis par la Commission européenne en septembre 2015, prévoyant la répartition équitable des demandeuses et demandeurs d'asile entre les États membres, peine à être mis en œuvre⁴⁹. Alors que l'UE tente de faire pression sur la Grèce pour qu'elle accepte de devenir une terre de stockage des personnes exilées en échange d'assouplissements vis-à-vis de la dette hellénique⁵⁰, Alexis Tsipras, alors Premier ministre, refuse que son pays assume seul la crise de l'accueil⁵¹.



Accord informel UE-Turquie : le triomphe de la vision sécuritaire

« Pour contourner la crise de la solidarité entre les États membres, l'UE choisit de renforcer sa coopération avec la Turquie afin de bloquer les exilé-e-s avant même leur entrée en Grèce »

Pour contourner la crise de la solidarité entre les États membres et la logique du chacun pour soi, l'UE choisit de renforcer sa coopération avec la Turquie afin de bloquer les exilé-e-s avant même leur entrée en Grèce, sur le territoire de l'UE. Aussi l'UE et les États membres se rejoignent dans leur vision sécuritaire des migrations, échouant à enclencher des mécanismes de partage de responsabilités en matière de protection internationale contraignants à l'échelle régionale. L'arrangement UE-Turquie conclu en mars 2016 marque la fermeture officielle de la route des Balkans.

⁴⁹ En septembre 2017, à peine plus de 18 % des 160 000 demandeuses et demandeurs d'asile prévus par le plan de relocalisation ont été transférés de manière effective dans un autre État membre depuis la Grèce ou l'Italie.

⁵⁰ Romaric Godin, « Crise des migrants : l'Allemagne propose un marché à la Grèce », La Tribune, 2 février 2016

⁵¹ Alexis Tsipras : « La Grèce ne consentira, à partir de maintenant, à aucun accord tant que la répartition obligatoire des charges et des responsabilités entre les États membres ne sera pas réglée. Il est exclu que nous acceptons que des pays construisent des clôtures et des murs tout en refusant d'héberger ne serait-ce qu'un seul réfugié », cf. Reuters, "Greece will not be turned into migrant warehouse", 24 février 2016 (traduction libre de l'anglais)

Le 7 mars 2016, les dirigeant·e·s européen·ne·s organisent une réunion avec la Turquie en vue de discuter d'un accord concernant la « gestion des flux de migrants et de réfugiés ». Deux semaines plus tard, le 18 mars 2016, une déclaration UE-Turquie est adoptée (à l'issue de négociations engagées bien en amont)⁵². Le texte permet à la Grèce de renvoyer vers la Turquie toute personne arrivée de manière irrégulière sur son territoire pour qui la Turquie a été jugée « pays tiers sûr » (demande d'asile alors « irrecevable » en Grèce). Il mentionne également la mise en œuvre du mécanisme du « un pour un », prévoyant que pour chaque personne syrienne renvoyée en Turquie, une autre personne syrienne restée dans un camp en Turquie puisse être réinstallée en Europe. Par cet accord, la Turquie s'engage dans le même temps à prendre « toutes les mesures nécessaires pour éviter que de nouvelles routes de migration irrégulière – maritimes ou terrestres – ne s'ouvrent au départ de son territoire en direction de l'UE, et coopérera avec les États voisins ainsi qu'avec l'UE à cet effet ».

En échange, l'Europe s'engage à financer l'accueil des réfugiés et réfugiées syriennes en Turquie (3 milliards d'euros supplémentaires), accélère la libéralisation du régime des visas pour les ressortissant·e·s de Turquie et ouvre de nouveaux chapitres de négociations dans le processus d'adhésion de la Turquie à l'UE. Et ce, malgré les violations de droits grandissantes perpétrées par le régime d'Ankara et documentées par de nombreuses organisations⁵³.

Plus jamais comme en 2015 : coopérer pour éviter une nouvelle « crise »

Au lendemain de ladite « crise de 2015 », renforcer la coopération migratoire le long de la route des Balkans devient la priorité de l'UE. Dès novembre 2015, le président du Conseil européen Donald Tusk affirme sa volonté de « redynamiser le processus d'élargissement de l'UE aux pays candidats », constatant que « cette région doit aujourd'hui faire face à des défis gigantesques liés à l'afflux de réfugiés et de migrants » et invitant dans le même temps les pays des Balkans et l'UE à « travailler ensemble sur cette question, de manière coordonnée et dans un esprit de coopération »⁵⁴.

En mars 2016, malgré la fermeture officielle de la route des Balkans, les dirigeant·e·s européen·ne·s continuent à s'inquiéter : et si les milliers d'exilé·e·s bloqué·e·s en Grèce décidaient de continuer leur route vers le nord ? Et alors que ces dernières années, les relations se dégradent avec Ankara, Recep Tayyip Erdogan menaçant régulièrement d'ouvrir ses frontières aux millions de réfugié·e·s retenu·e·s en Turquie, l'UE compte de plus en plus sur les pays des Balkans pour protéger ses frontières extérieures.

Désormais considérée comme une zone tampon, la région fait l'objet à partir de 2016 de pressions pour accroître ses capacités à maîtriser les mouvements migratoires se dirigeant vers l'UE. Chien de garde des frontières européennes⁵⁵, zone de stockage des migrant·e·s considéré·e·s comme indésirables ou encore plateforme de tri, de traitement de la demande d'asile et d'expulsion au service de l'UE⁵⁶... au sein de cette zone tampon, chaque pays a ses rôles à jouer dans le processus d'externalisation.

⁵² Conseil européen, Déclaration UE-Turquie, 18 mars 2016

⁵³ Cf. Migreurop, « Des hotspots au cœur de l'archipel des camps », Note # 4, octobre 2016 et Catherine Teule, « "Accord" UE-Turquie : le troc indigne », Plein droit, 2017/3 (n° 114)

⁵⁴ Conseil européen, « Intervention du président Donald Tusk à l'issue du sommet du processus de Brdo-Brijuni, tenu à Zagreb », 24 novembre 2015. Ce processus est un cadre de coopération créé en 2010 visant renforcer le processus d'adhésion à l'UE pour les États des Balkans. Créé à l'initiative de la Slovénie et de la Croatie, il a pour but d'approfondir la coopération en matière de sécurité dans la région.

⁵⁵ Cf. Partie II. « Garder les frontières de l'UE, quel qu'en soit le coût »

⁵⁶ Cf. Partie III. « Un hotspot au service de l'UE »

Partie 2

Garder les frontières de l'Union européenne, quel qu'en soit le coût



Particulièrement depuis la fermeture officielle de la « route » en mars 2016, les pays des Balkans sont devenus de véritables « chiens de garde » des frontières de l'UE. Omniprésentes dans la région, les pratiques de refoulement font partie intégrante de cette stratégie d'externalisation des frontières.

A. Pays membres de l'Union européenne : repousser du centre vers la périphérie

Alors que les refoulements aux frontières et les violences policières jalonnent le parcours des exilé-e-s tout au long de leur parcours, la notion de « route » des Balkans a perdu tout son sens, la traversée de la région s'apparentant désormais à un véritable jeu de ping-pong entre les différents États. Pour fermer leurs frontières à celles et ceux qu'ils jugent « indésirables » et se défaire de leurs responsabilités en matière de protection internationale, les États membres de se montrent prêts à tout. Du recours aux technologies de pointe aux pires violences, en passant par des pratiques de refoulements à grande échelle, les États européens ne semblent plus avoir de limites pour maintenir les exilé-e-s à leurs frontières. Face à ces violations de droit massives, l'UE oscille entre condamnations timides, silence complaisant, franche complicité et participation directe.

De fait, ces dernières années, les pratiques de refoulements et les violences aux frontières semblent être devenues un mode de gestion des frontières « acceptable » aux yeux de la Commission européenne. En visite le 3 mars 2020 à la frontière gréco-turque à la suite de tentatives de traversées particulièrement nombreuses, la présidente de la Commission Ursula von der Leyen a donné le ton : alors que les autorités grecques venaient les jours précédents de se rendre coupables de très graves violations des droits, perpétrées avec la complicité de l'agence Frontex (attaques sur des embarcations de migrant-e-s, refoulements violents à la frontière terrestre...⁵⁷), celle-ci avait loué la Grèce pour s'être érigée en « bouclier » de l'UE, soulignant que cette frontière n'était pas seulement une frontière grecque mais également une frontière européenne⁵⁸. Le message lancé par la représentante de la Commission ce jour-là était clair : tous les moyens sont désormais bons pour verrouiller les frontières de l'UE, fût-ce au détriment des prétendues « valeurs européennes », du respect des droits fondamentaux ou de l'intégrité physique même des personnes exilées venues chercher une protection.

Qu'est-ce qu'un refoulement ?

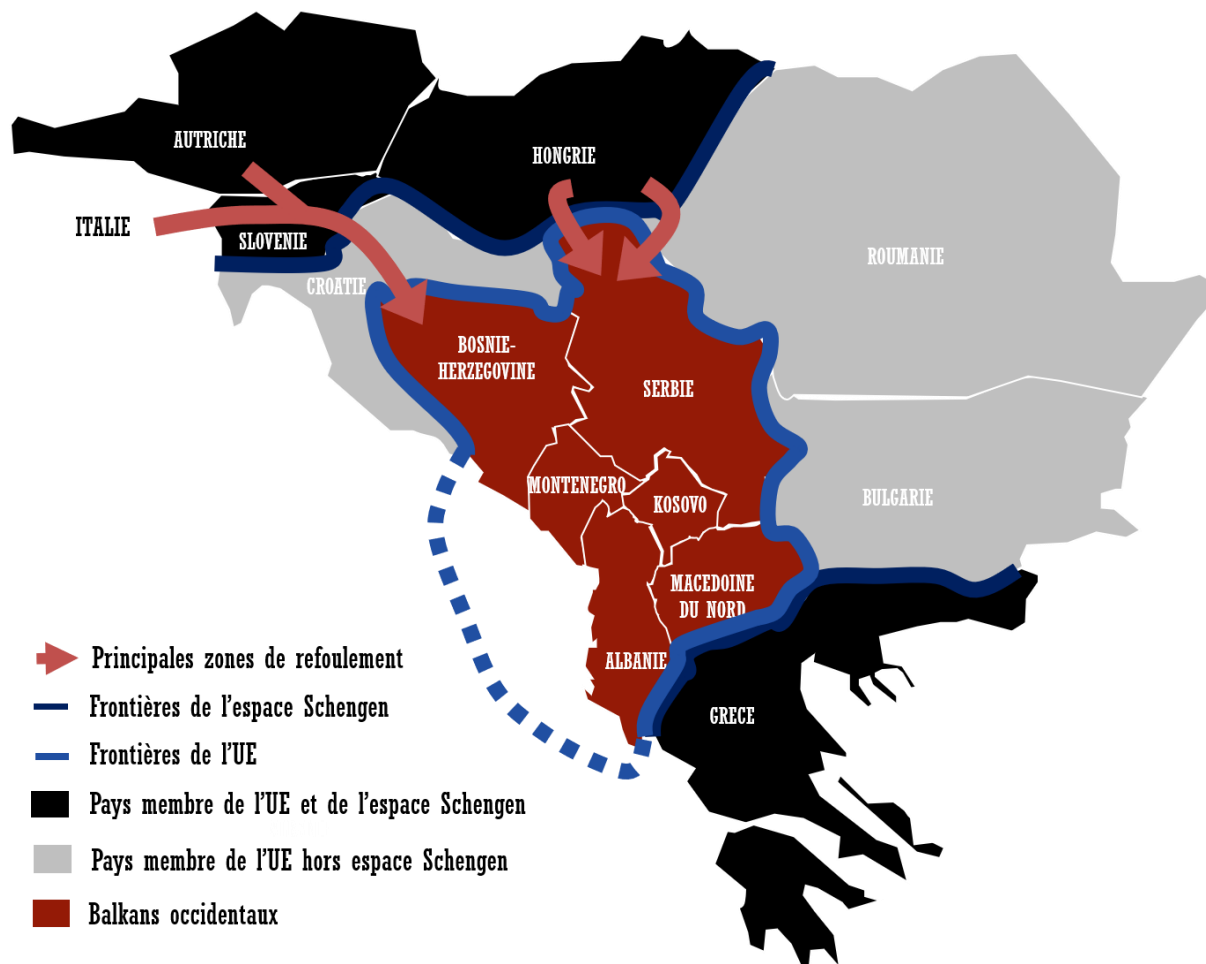
Les refoulements renvoient à des pratiques d'expulsion aux frontières, conduites de manière informelle, en dehors de toute procédure légale. Les pratiques de refoulements aux frontières constituent une violation du droit international et en premier lieu, le principe de non-refoulement. Inscrit dans la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, ce principe interdit à un État de renvoyer un individu dans un pays s'il existe un risque que cet individu soit soumis à des persécutions, tortures ou traitements dégradants en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques. Le principe de non-refoulement est notamment repris dans le traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux de l'UE et le droit dérivé de l'UE régissant l'asile. Il s'applique légalement aux institutions européennes, à ses agences (Frontex ne faisant théoriquement pas exception) ainsi qu'à tous les États membres, aussi bien aux frontières intérieures qu'extérieures. En vertu du principe de non-refoulement, en cas de refus d'entrée exprimé par un État sur son territoire, la personne doit avoir la possibilité de déposer une demande d'asile. Pour être légal, ce refus d'entrée doit par ailleurs être accompagné d'une décision écrite motivant les raisons du refus. Les personnes doivent être informées de leurs droits, avoir la possibilité de faire appel et bénéficier d'une représentation juridique. Sans quoi, le refus d'entrée et le renvoi s'apparentent à un refoulement, et sont donc illégaux. Ces obligations s'appliquent également lorsque le renvoi est effectué dans le cadre d'un accord de réadmission ou de la procédure de renvoi Dublin.

⁵⁷ Alarm Phone, "Escalating Violence in the Aegean Sea - Attacks and human rights abuses by European Coastguards, 1-3 March 2020", 4 mars 2020

⁵⁸ Intervention de la présidente Von der Leyen à Kyriakos le 3 mars 2020. Cf. https://ec.europa.eu/france/news/20200303/intervention_von_der_leyen_grece_fr

Dans cette partie sont examinées les pratiques des Etats membres pour maintenir les exilé-e-s à distance des frontières européennes : Hongrie, Croatie, Roumanie, Bulgarie, Italie, Autriche et Slovénie.

1. AUX FRONTIÈRES EUROPEENNES, LES CHIENS DE GARDE DE L'ESPACE SCHENGEN



Hongrie⁵⁹ : face aux violations de droits aux frontières, la complicité de Frontex et une condamnation de l'UE du bout des lèvres

Alors qu'à partir de 2015, la Hongrie devient une porte d'entrée majeure sur le territoire de l'UE pour des milliers de personnes exilées, les autorités hongroises déploient un arsenal ultra-répressif aux frontières du pays. Dès le début de ladite « crise », le gouvernement de Viktor Orbán, fermement opposé à l'accueil, entreprend la mise en place de barrières électrifiées à ses frontières avec la Serbie et la Croatie pour les empêcher de transiter sur le territoire hongrois, et surtout, d'y déposer une demande d'asile⁶⁰. Après avoir déclaré l'« état d'urgence migratoire » dans tout le pays en mars 2016, quelques mois plus tard, les autorités hongroises commencent à appliquer une nouvelle réglementation prévoyant que toute personne migrante interceptée à moins de 8 km de la frontière soit ramenée de l'autre côté de la barrière frontalière. En même temps, la Hongrie met en place deux zones de transit le long de la clôture avec la Serbie, qui deviennent des points de passage obligés pour toute personne souhaitant déposer une demande d'asile dans le pays⁶¹.

⁵⁹ Cf. Migreurop, « Fiche pays Hongrie », mai 2018 : <http://migreurop.org/article2896.html>

⁶⁰ Cécile Galluccio, « Hongrie : frontière fermée avec la Croatie pour les migrants », France 24, 17 octobre 2015

⁶¹ Cf. Partie III. B. 2. « Miser sur le tri aux frontières »

Bien que, dès 2015, la Commission européenne ait fait part à la Hongrie de ses doutes quant à la compatibilité de sa réglementation en matière d'asile avec le droit de l'Union⁶², ces avertissements sont restés pendant longtemps déclaratifs. A partir de l'année 2015, l'agence Frontex est ainsi déployée aux côtés de la police aux frontières hongroises⁶³, malgré les violations de droits manifestes commises par le gouvernement Orban.

Au fil des années, la situation aux frontières hongroises se dégrade. En 2017, la Hongrie achève la construction d'une nouvelle clôture électrifiée à sa frontière avec la Serbie. En même temps, elle décide d'augmenter les effectifs aux frontières, encourage la formation de patrouilles informelles liées à des groupuscules d'extrême-droite et banalise l'usage de balles en caoutchouc et de gaz lacrymogène à l'encontre des personnes exilées⁶⁴. La même année, la zone de 8 km où les refoulements sont « légalisés » est étendue à l'ensemble du territoire hongrois, toute personne en situation « irrégulière » risquant alors d'être refoulée en Serbie ou en Croatie, sans examen préalable de sa situation, ni décision administrative susceptible de recours. Devenus une pratique quasi-systématique, les refoulements s'accompagnent fréquemment de violences (passage à tabac, morsures de chien, gaz lacrymogènes, noyades indirectes) et de rackets (vol d'argent, de téléphone, etc.).

« En dépit des alertes concernant le risque de complicité de l'agence au vu des pratiques illégales de la police hongroise, Frontex choisit de maintenir ses opérations. »

Mais alors que l'accès au droit d'asile sur le sol hongrois ne cesse de se restreindre et que de plus en plus de cas de violences et refoulements sont rapportés⁶⁵, Frontex continue à épauler les autorités hongroises aux frontières : envoi d'officiers de coordination et de garde-frontières d'autres États membres, fourniture de véhicules à caméras thermiques, de véhicules patrouilleurs, d'aéronefs, d'hélicoptères, de chiens, etc. En dépit des alertes⁶⁶ concernant le risque de complicité de l'agence au vu des pratiques illégales⁶⁷ de la police hongroise, Frontex choisit en 2017 de maintenir ses opérations.

C'est en 2018 que la Commission européenne saisit finalement la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) à l'encontre de la Hongrie pour non-conformité de sa législation en matière d'asile et de retour avec le droit de l'UE⁶⁸, dans deux arrêts, datés du 14 mai 2020 et du 17 décembre 2020. La Cour condamne la Hongrie estimant que le fait de déplacer des ressortissant-e-s de pays tiers en séjour irrégulier vers une zone frontalière, sans respecter les garanties entourant une procédure de retour, constitue une violation du droit de l'UE. A ce moment-là, déjà plus de 50 000 refoulements ont eu lieu depuis le territoire hongrois selon le Comité Helsinki hongrois⁶⁹ (CHH). Mais l'arrêt de la CJUE n'entraîne ni de modification de la loi hongroise ni n'apporte de changement dans les pratiques des autorités. Entre le mois de décembre 2020 et début janvier 2021, plus de 2 000 refoulements ont ainsi été enregistrés par le CHH, certains impliquant directement des agents de Frontex.

⁶² Commission européenne, "Commission opens infringement procedure against Hungary concerning its asylum law", 10 décembre 2015

⁶³ Opérations « Flexible Operational Activities on Border Surveillance / Border Checks » et « Focal Points »

⁶⁴ Migreurop, « Fiche pays Hongrie », Mai 2018

⁶⁵ Médecins sans frontières, « Games of violence », octobre 2017

⁶⁶ Lancées aussi bien par des ONGs de défense des droits humains que par l'Officier des droits fondamentaux de Frontex.

⁶⁷ Cédric Vallet, « A la frontière serbe, Frontex s'embourbe dans la galère hongroise », Libération, 18 septembre 2016

⁶⁸ Commission européenne, "Migration and Asylum: Commission takes further steps in infringement procedures against Hungary", 19 juillet 2018

⁶⁹ Emma Wallis, "Frontex accused of complicity in Hungarian pushbacks, declared illegal by EU", InfoMigrants, 13 janvier 2021

Il faut attendre fin janvier 2021 et des pressions importantes de la société civile⁷⁰ pour que Frontex décide de suspendre ses opérations en Hongrie⁷¹, de peur d'être tenue pour « complice » des pratiques de refoulement de ce pays. Continuant ses pratiques illégales et violentes en toute impunité (cf. encadré), la Hongrie ne fait de son côté l'objet d'aucune mesure dissuasive concrète de la part de la Commission européenne, malgré les décisions de la CJUE. Cela fait maintenant plus de six ans que le pays multiplie les violations de droits à ses frontières sans être réellement inquiété.

« Blessé, la police hongroise m'a battu et m'a laissé plusieurs heures dans un conteneur avant de me refouler en Serbie » (1)

H. est marocain. Hébergé dans le camp de Kikinda au nord de la Serbie, il se déplace péniblement, avec une béquille. Sa jambe est cassée. H. raconte qu'il y a trois semaines, il a tenté le « game ». Avec un groupe de 7 personnes, ils sont partis dans la nuit, vers 3h du matin, pour tenter de franchir grâce à des échelles les hautes barrières qui séparent la Serbie de la Hongrie. H. n'avait plus qu'une barrière à franchir lorsque la police hongroise est arrivée. En tentant de s'échapper, il a fait une chute de 4 mètres. Sa jambe s'est cassée lorsqu'il a heurté le sol. Les deux policiers qui sont arrivés l'ont frappé à terre pendant de longues minutes. H. essayait de protéger sa jambe, mais les policiers continuaient de le frapper à cet endroit-là.

La police l'a ensuite conduit dans un conteneur situé à proximité de la frontière, où il a retrouvé le reste du groupe, qui avait également été intercepté. Dans le conteneur, raconte-t-il, il faisait noir, il n'y avait pas de fenêtre, pas de lumière et l'air manquait. Ni eau ni nourriture. Pas de sanitaires, obligeant les personnes à uriner dans une bouteille en plastique. Selon H., le groupe aurait été enfermé pendant 12 heures dans de telles conditions, inhumaines et dégradantes, avant d'être refoulé par la police hongroise en Serbie, à proximité de la petite ville de Horgoš. Leurs demandes répétées à la police hongroise d'accéder à la procédure d'asile sont restées complètement ignorées.

(1) Témoignage collecté le 14 avril 2021 à Kikinda (Serbie)

Croatie : chantage à l'adhésion à l'espace Schengen

Située aux frontières extérieures et traversée par un nombre croissant de personnes exilées empruntant la route des Balkans à mesure que la Hongrie se verrouille, la Croatie présente, aux yeux de l'UE et de ses États membres, des enjeux importants en matière de contrôle migratoire. Pays membre de l'UE depuis 2013 mais en dehors de l'espace Schengen, l'adhésion de la Croatie à ce dernier est devenue l'instrument de divers chantages anti-migratoires.

Afin de pouvoir rejoindre l'espace Schengen⁷², les États membres doivent en effet remplir une liste de conditions préalables, destinée à prouver leur capacité à respecter l'acquis Schengen. Pour les derniers pays qui ont adhéré à l'UE, il existe ainsi un régime transitoire pendant lequel ils doivent afficher des résultats satisfaisants en la matière, étant soumis à des évaluations régulières par la Commission européenne⁷³. Dès lors que la Commission juge que cet acquis est pleinement respecté, la proposition d'adhésion est soumise à l'approbation du Parlement européen et au vote à l'unanimité du Conseil. Pour l'heure, la Croatie fait partie, aux côtés de la Roumanie et de la Bulgarie, des trois pays qui n'ont pas encore reçu l'approbation unanime du Conseil pour leur adhésion à l'espace Schengen.

⁷⁰ Cf. la note d'information du Comité Helsinki Hongrois, "Protecting fundamental rights or shielding fundamental rights violations? Evaluating Frontex's human rights mechanisms related to Hungary", 8 janvier 2021.

⁷¹ Nikolaj Nielsen, "Frontex suspends operations in Hungary", EU Observer, 27 janvier 2021.

⁷² L'espace Schengen rassemble 26 pays : 22 États membres de l'UE et quatre États hors-UE (Islande, Norvège, Suisse, Liechtenstein). Cinq États font partie de l'UE, sans faire partie de l'espace Schengen : Chypre, l'Irlande, la Croatie, la Bulgarie et la Roumanie.

⁷³ Pendant cette période de transition, les États peuvent recevoir une aide financière (Instrument financier de facilité Schengen) afin de soutenir la mise en œuvre de l'acquis de Schengen.

Si le respect des droits fondamentaux aux frontières fait théoriquement partie de cet acquis, dans les faits, le critère déterminant permettant à un État de rejoindre l'espace Schengen est la preuve de sa capacité à s'ériger en garde-frontières de l'UE. Pour ce qui est de la Croatie, l'UE et ses États membres instrumentalisent depuis plusieurs années le processus d'adhésion à Schengen à des fins de contrôles migratoires. Déjà en septembre 2015, la Hongrie menaçait d'opposer son veto à l'adhésion de la Croatie après que celle-ci eut autorisé des migrant-e-s à transiter par son sol en direction du territoire hongrois⁷⁴.

« Le critère déterminant permettant à un État de rejoindre l'espace Schengen est la preuve de sa capacité à s'ériger en garde-frontières de l'UE »

Aussi la Croatie, a-t-elle, ces dernières années, considérablement renforcé les contrôles migratoires à sa frontière avec la Bosnie-Herzégovine, se dotant de moyens techniques et humains de surveillance⁷⁵. Les autorités croates ont été jusqu'à raser plusieurs hectares de forêt pour faciliter les détectations par caméras thermiques des franchissements de frontière et les interceptions des personnes⁷⁶. L'arsenal déployé aux frontières de la Croatie est soutenu par des fonds européens. Rien qu'entre 2017 et 2020, les autorités croates ont reçu 108 millions d'euros au titre du fonds FAMI de l'UE, et 23,3 millions d'euros supplémentaires au titre de l'aide d'urgence pour la migration et la gestion des frontières⁷⁷.

Ces financements continuent d'affluer, malgré les innombrables rapports prouvant les graves violations de droits commises par les autorités frontalières croates à l'encontre des personnes exilées, et l'augmentation des pratiques de refoulement vers la Bosnie-Herzégovine⁷⁸. Pour la seule année

« Les policiers ont déchiré les vêtements de la jeune femme et ont caressé sa poitrine » (1)

Depuis 2020, les cas rapportés de violences sexuelles perpétrées par la police croate se sont multipliés. Divers témoignages collectés par le réseau Border Violence Monitoring Network et le Danish Refugee Council (DRC) font état de personnes interceptées aux frontières forcées de se déshabiller sous la contrainte d'une arme et parfois agressées sexuellement par des officiers de police croates (2).

En octobre 2020, un migrant Pakistanais a rapporté que lui et ses deux compagnons ont été obligés de se déshabiller après avoir été interceptés par la police croate (3). Emmené avec son groupe dans une sorte de garage où cinq autres personnes, dont un mineur, étaient déjà enfermées, il raconte comment des officiers de police croates habillés de noir et le visage masqué les ont forcés de s'allonger les uns sur les autres, face contre le sol, complètement nus. L'homme affirme que les policiers les ont battus dans cette position avec des bâtons, tandis qu'un des policiers prenait des photos de la scène. Le groupe a ensuite été refoulé, toujours sans vêtements, vers la Bosnie-Herzégovine.

- (1) Témoignage de M., homme algérien qui en décembre 2020 a assisté lors d'un refoulement par la police croate vers la Bosnie-Herzégovine, à l'agression sexuelle d'une jeune femme afghane présente dans le groupe. Collecté à Kikinda (Serbie) le 13 avril 2021.
- (2) InfoMigrants. "Truly horrifying": Afghan woman accuses Croatian police of sexual harassment at border", 8 avril 2021
- (3) The Guardian, "Croatian police accused of 'sickening' assaults on migrants on Balkans trail", 21 octobre 2021

⁷⁴ Reuters, "Hungary could block Croatia's Schengen accession: aide to PM", 19 septembre 2015

⁷⁵ Total Croatia News, "PM says is opposed to wire fence on Croatia-Bosnia border", 5 juin 2020

⁷⁶ A noter qu'à cette frontière, les différents projets de construction de barrières physiques ont échoué, notamment en raison de la présence de minorités croates et du souvenir douloureux de la guerre dans cette région, cf. Jutarnji, "Svakodnevno stižu stotine migranata Posječeno 10-ak km šume uz granicu kako bi hrvatska policija nadzirala izbjeglice", 9 juin 2020

⁷⁷ Schengen visa info news, "EU Ombudsman to initiate inquiry into Commission's complicity in Croatian border violence", 16 novembre 2020

⁷⁸ Aida, "Country Report: Croatia, 2020 », mai 2021

2020, le Danish Refugee Council a enregistré plus de 16 000 refoulements contre 7 000 en 2019⁷⁹. Coups, blessures, humiliations, tortures, violences sexuelles (**cf. encadré ci-dessus**) ... de l'avis de nombreuses personnes exilées au cours de l'enquête, la police croate est l'une des plus violente de la région. Celle-ci est tristement connue pour avoir été impliquée dans le décès de la petite Madina au mois de novembre 2017. L'enfant de 6 ans avait été percutée par un train après que sa famille eut été refoulée de Croatie vers la Serbie⁸⁰.

Si Frontex prétend ne pas avoir connaissance de ces violations de droits massives aux frontières croates, cette affirmation n'est que peu crédible. Depuis juillet 2018, l'agence assiste les autorités croates dans leurs activités de contrôle des frontières, grâce à un programme de surveillance aérienne (MAS, *Frontex Multipurpose Aerial Surveillance*). Ce programme utilise « des avions de surveillance qui transmettent des vidéos et d'autres données directement au Centre de situation Frontex (CSF) au siège de l'agence à Varsovie, où une équipe d'experts analyse les données pour fournir un retour d'information rapide aux autorités nationales compétentes »⁸¹. Dans un courriel datant du 16 avril 2021, le service presse de Frontex affirmait que cette assistance aérienne n'était plus d'actualité. Elle l'a pourtant été jusqu'en 2020⁸², à une période où les pratiques de refoulements aux frontières croates ont atteint leur paroxysme. Interrogé à ce sujet, le service presse de Frontex réaffirme cependant que « le personnel de l'Agence n'a pas été témoin de violations des droits de l'homme par la police des frontières croate »⁸³. Si l'agence ajoute que « le responsable des droits fondamentaux de Frontex examine actuellement un rapport d'incident grave lié à une violation présumée des droits de l'homme par des agents croates », en mai 2019, elle poursuivait ses activités en Croatie. Neuf agents ont été déployés ainsi que trois détecteurs de CO₂ et deux détecteurs de battements de cœur⁸⁴.

Bien qu'en 2018, la Commission ait alloué 300 000 euros de fonds d'urgence aux autorités croates pour mettre en place un mécanisme de surveillance des potentielles violations de droits aux frontières, celui-ci n'a jamais été mis en place. Face aux violations de droits massives, la Commission européenne préfère détourner le regard et rester silencieuse. Durant l'été 2020, des fonctionnaires de l'UE ont même été accusé-e-s d'avoir dissimulé des preuves de l'incapacité du gouvernement croate à superviser sa police aux frontières⁸⁵. Le 10 novembre 2020, le Bureau du Médiateur européen a annoncé l'ouverture d'une enquête sur les possibles insuffisances de l'action de la Commission européenne pour déterminer si les autorités croates avaient respecté les droits fondamentaux lors d'opérations frontalières contre des migrant-e-s et des réfugié-e-s financées par l'UE et impliquant la présence de Frontex. Cela n'a pas empêché la Commission, avant toute réponse du Médiateur, de déclarer le 13 mars 2021, que la Croatie avait achevé avec succès la procédure d'évaluation Schengen⁸⁶.

Comme le note Amnesty International, « [en] continuant de financer des opérations frontalières et en donnant son feu vert à l'entrée de la Croatie dans l'espace Schengen, la Commission a renoncé à sa responsabilité de surveiller la manière dont les aides européennes sont utilisées et envoyé un dangereux signal laissant penser que des violations flagrantes des droits humains peuvent se

⁷⁹ Amnesty international, "Europe: pushback practices and their impact on the human rights of migrants and refugees", février 2021

⁸⁰ Emma Graham-Harrison, "They treated her like a dog": tragedy of the six-year-old killed at Croatian border", The Guardian, 8 décembre 2017

⁸¹ Frontex, communiqué de presse, « Frontex strengthens surveillance in Croatia », 25 juillet 2018 (traduction libre de l'anglais)

⁸² Réponse de Frontex aux questions écrites soumises à la Commission européenne (E-003553/2019, E-003554/2019, E-003555/2019), 14 janvier 2020. Accessible ici :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2019/003553/P9_RE\(2019\)003553\(ANN\)_XL.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/reponses_qe/2019/003553/P9_RE(2019)003553(ANN)_XL.pdf)

⁸³ Cf. annexe 1 (traduction libre de l'anglais)

⁸⁴ *Ibidem*

⁸⁵ The Guardian, "EU 'covered up' Croatia's failure to protect migrants from border brutality", 15 juin 2020

⁸⁶ Total Croatia News, "Croatia Successfully Completes Schengen Evaluation Procedure", 12 mars 2021

poursuivre sans qu'aucun compte ne soit rendu »⁸⁷. Aussi la Commission ne laisse-t-elle aucun doute quant au critère déterminant autorisant l'entrée d'un pays dans l'espace Schengen : se montrer capable de verrouiller les frontières de l'UE, peu importe les violations de droits qui en découlent. Au côté du processus d'adhésion⁸⁸, la conditionnalité de l'entrée dans le club Schengen est ainsi utilisée par l'UE comme un moyen de renforcer l'externalisation de ses frontières, ce à l'intérieur même de l'espace européen.

Roumanie : un rôle accru à mesure que les routes se déplacent

A partir de l'automne 2020, alors que les pratiques de refoulements violentes s'intensifient aux frontières croates et que la Bosnie-Herzégovine devient une terre de plus en plus hostile pour les personnes exilées, une nouvelle route, partant de Serbie, apparaît. Plutôt que de tenter directement de traverser la frontière avec la Hongrie, laquelle est très surveillée, les personnes exilées tentent désormais de rejoindre l'espace Schengen en passant par la Roumanie, route plus longue mais réputée moins coûteuse⁸⁹.

Aussi, dans le périmètre de ce triangle frontalier Serbie-Roumanie-Hongrie, vu comme une nouvelle porte d'entrée sur le sol de l'UE, les frontières sont-elles de plus en plus surveillées. A l'instar de la Croatie, la Roumanie ne fait pas partie de l'espace de libre circulation, et sa frontière avec la Hongrie (qui délimite l'espace Schengen) est particulièrement contrôlée, tant par les autorités hongroises que roumaines⁹⁰. Ces dernières coopèrent de manière informelle pour refouler en cascade vers la Serbie les personnes interceptées. Avec le soutien de fonds européens, la frontière entre la Serbie et la Roumanie est équipée de caméras thermiques, de drones, de détecteurs de mouvements et depuis peu, d'un détecteur de battements de cœur⁹¹. En 2019, « *des centres mobiles d'enregistrement et d'hébergement de très courte durée pour les migrants en situation irrégulière* » ont été créés à cette frontière⁹². Depuis janvier 2021, Frontex y a également déployé des agents⁹³.

« Si le soutien de l'UE à la Roumanie se renforce pour l'aider à verrouiller ses frontières, cela se fait, comme en Hongrie et en Croatie, au détriment du respect des droits personnes exilées »

Si le soutien de l'UE à la Roumanie se renforce pour l'aider à verrouiller ses frontières, cela se fait, comme en Hongrie et en Croatie, au détriment du respect des droits des personnes exilées. D'après le HCR, plus de 25 000 cas de refoulements ont été rapportés de Roumanie vers la Serbie en 2020, soit deux fois plus que l'année précédente⁹⁴. Par ailleurs, la police roumaine n'a rien à envier à ses homologues croates et hongrois : humiliations, insultes, coups, vols, violentes attaques de chiens... les violences aux frontières européennes se répètent et se ressemblent⁹⁵.

Pour les quelques personnes qui parviennent à déposer une demande d'asile, les conditions d'accueil sont rudimentaires, loin des supposés « standards » européens. Elles sont très peu nombreuses à envisager un avenir dans le pays. Généralement, les personnes migrantes tentent à tout prix d'échapper à la vigilance de la police de peur d'avoir leurs empreintes collectées dans le fichier Eurodac⁹⁶ et d'être renvoyées ultérieurement en Roumanie dans le cadre du mécanisme Dublin dans

⁸⁷ Amnesty International, « UE. L'ouverture d'une enquête sur la complicité européenne dans les violences contre des personnes migrantes et réfugiées aux frontières de la Croatie est "importante" » 10 novembre 2020

⁸⁸ Cf. Partie I. « Chantages anti-migratoires dans le cadre du processus d'adhésion »

⁸⁹ L'express, « "La route du pauvre" : des migrants tentent leur chance via la Roumanie », 28 mai 2021

⁹⁰ Europost, "Orban offers help to Romania to seal its border for migrants", 7 octobre 2019

⁹¹ The Guardian, "They can see us in the dark': migrants grapple with hi-tech fortress EU", 26 mars 2021

⁹² Commission européenne, « Serbia report 2019, Communication on EU Enlargement Policy », 20 décembre 2019

⁹³ Compte twitter de Frontex, 27 janvier 2020 : <https://twitter.com/frontex/status/1354419812806623236>

⁹⁴ L'express, « "La route du pauvre" : des migrants tentent leur chance via la Roumanie », 28 mai 2021

⁹⁵ Leslie Carretero, « "Quand vous entrez en Roumanie, vous êtes un homme mort" : Adama raconte les violences perpétrées par les policiers roumains », InfoMigrants, 28 janvier 2021

⁹⁶ La base de données Eurodac contient les empreintes des personnes ressortissantes de pays tiers ayant déposé une demande d'asile ou ayant été interceptées à l'occasion du franchissement « irrégulier » d'une frontière extérieure. Elle est

le cas où elles parviendraient à se rendre dans un autre État membre. C'est ce qui, est notamment arrivé à un jeune exilé afghan rencontré au cours de la mission, qui avait été « dubliné » de l'Allemagne vers la Roumanie après avoir dû donner ses empreintes aux autorités roumaines⁹⁷.

Bulgarie : refoulements en chaîne jusqu'en Turquie

Si des personnes tentent également d'entrer en Bulgarie depuis la Grèce, cette route reste relativement peu empruntée. Alors que la Bulgarie a scellé sa frontière avec la Turquie en faisant installer une clôture métallique équipée de détecteurs de mouvements longue de 250 km, sa frontière avec la Grèce est également sous haute surveillance⁹⁸. Des cas de refoulements en cascade depuis la Bulgarie vers la Grèce en passant par la Turquie ont été rapportés⁹⁹. Comme la Croatie et la Roumanie, la Bulgarie s'efforce de montrer à l'UE que le pays sait protéger les frontières européennes et est digne d'adhérer à l'espace Schengen¹⁰⁰.

A noter que des personnes exilées rejoignent également la Roumanie ou la Bulgarie en passant par la Mer Noire, depuis le nord de la Turquie¹⁰¹.

2. UN COULOIR DE REFOULEMENTS EN CASCADE

De l'Italie et de l'Autriche à la Bosnie-Herzégovine, une chaîne de violations de droits

L'existence d'un « couloir de refoulements » en cascade depuis l'Autriche et l'Italie, en passant par la Slovénie, la Croatie puis la Bosnie-Herzégovine, a été documentée par diverses organisations et est appuyée par de nombreux témoignages (cf. encadré ci-dessous). Ces enquêtes montrent très clairement que les autorités frontalières des différents pays coopèrent pour organiser le refoulement des personnes exilées jusqu'en dehors du territoire de l'UE : les autorités italiennes ou autrichiennes livrent les personnes interceptées aux autorités slovènes, qui elles-mêmes les livrent aux autorités croates, ces dernières refoulant les personnes vers la Bosnie-Herzégovine et parfois la Serbie. Toute personne interceptée le long de ce couloir risque d'être refoulée en bout de chaîne, peu importe que celle-ci ait déjà transité ou non par le pays où elle est refoulée. Autrement dit, une personne interceptée en Italie après être passée par la Serbie, la Croatie et la Slovénie peut très bien se voir renvoyée en Bosnie-Herzégovine.

Bien que chaque pays tente de justifier ces pratiques au niveau bilatéral par l'existence d'accords de réadmission (cf. partie suivante), cette coopération plus globale entre les autorités pour renvoyer à la périphérie de l'UE les personnes indésirables est informelle. Elle se fait en dehors de tout cadre légal et de tout accord officiel. Le long de cette chaîne de refoulements, les exilé·e·s passent entre les mains des différentes autorités sans être informé·e·s de leur sort. Les personnes sont généralement détenues sans aucune trace écrite, en dehors des centres de détention officiels, dans des commissariats, des conteneurs, des vans, des garages ou autres lieux de privation de liberté informels. Elles sont souvent enfermées dans des conditions indignes, n'ayant que rarement accès à de l'eau et à de la nourriture. Le droit de déposer une demande d'asile est quant à lui systématiquement bafoué.

utilisée par l'UE dans le cadre de l'application du règlement Dublin pour déterminer l'Etat membre responsable d'une demande d'asile.

⁹⁷ Témoignage d'un jeune garçon rencontré dans le centre pour mineurs non-accompagnés de Bogovada (Serbie) le 9 avril 2021

⁹⁸ Nelly Didelot, « Pourquoi les migrants bloqués à la frontière grecque évitent-ils la Bulgarie ? », Libération, 10 mars 2020

⁹⁹ Border monitoring Bulgaria, "Push-Backs and Pull-Backs: Bulgaria and Turkey continue to collaborate closely as "gatekeepers" of the EU", 16 janvier 2021

¹⁰⁰ Rick Lyman, "Bulgaria Puts Up a New Wall, but This One Keeps People Out", The New York Times 5 avril 2015

¹⁰¹ Mirel Bran, « Bucarest redoute la création d'une « route roumaine » en Mer Noire », Le Monde, 14 septembre 2017

« Je suis passé entre les mains des polices slovène et croate avant d'être refoulé en Bosnie-Herzégovine » (1)

Parti de Bosnie, j'avais réussi à traverser la Croatie sans être intercepté. J'étais arrivé en Slovénie et espérais rejoindre l'Italie. Je voyageais avec un ami. Alors que nous marchions discrètement dans la forêt, nous avons été repérés par un drone qui survolait nos têtes. Nous avons couru, chacun dans une direction. Mais c'était trop tard. La police slovène m'a attrapé. Ils m'ont emmené dans un poste de police, où mes empreintes digitales ont été prises. Ils ont voulu me fouiller et m'ont demandé de me déshabiller. Les policiers ont volé la bague que je portais à l'index. Suite à mon passage au poste de police, je n'ai reçu aucun document. Quelques heures plus tard, les policiers slovènes m'ont mis dans un van sans fenêtre, avec d'autres personnes exilées. Ensuite les policiers nous ont fait sortir du van. Il faisait nuit.

D'autres policiers, cette fois croates, sont arrivés. Nous avons été embarqués dans un autre van, et emmenés dans un autre poste de police. Comme en Slovénie, la police a pris nos empreintes, puis nous avons été enfermés dans un garage à proximité du poste, où nous sommes restés plusieurs heures. Nous avions faim, froid et soif. Deux policiers sont ensuite venus nous chercher. Ils nous ont mis dans un autre van. A un moment, le van s'est arrêté. Quand nous sommes sortis, six autres policiers étaient présents, armés de bâtons, le visage masqué par des cagoules noires. L'un d'eux m'a attrapé par les cheveux et a écrasé ma tête contre la carrosserie. Mes lunettes se sont cassées. D'autres hommes armés se sont approchés et m'ont frappé avec leur bâton. Je pleurais, je les suppliais, mais ils ont continué à me tabasser. L'un d'eux a dit « si tu reviens, on te brisera les jambes ». Les autres personnes du groupe ont également été passées à tabac.

Lorsque les policiers croates sont repartis, j'ai marché plusieurs heures avant de parvenir à rejoindre Velika Kladusa, un village en Bosnie-Herzégovine, à proximité de la frontière croate. Là-bas, des villageois m'ont vu et m'ont donné de la nourriture.

(1) Témoignage de A. collecté le 22 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

Une apparence de légalité pour déroger à ses responsabilités

Le long de ce corridor de refoulements en cascade, la plupart des renvois sont conduits dans le cadre d'accords de réadmission, visant à donner une apparence de légalité à des pratiques en réalité complètement illégales :

■ **Italie - Slovénie** : les refoulements des personnes exilées depuis le nord-est de l'Italie vers la Slovénie sont généralement conduits dans le cadre d'un accord de réadmission signé entre les deux pays en 1996¹⁰², permettant le renvoi immédiat des personnes ayant franchi la frontière de manière irrégulière¹⁰³. Théoriquement, l'accord de réadmission n'autorise l'expulsion que des personnes qui viennent de franchir la frontière (dans un délai de 24 heures) et qui sont appréhendées à proximité de celle-ci (dans une bande de moins de 10 km). Or, selon le témoignage de plusieurs personnes exilées et de l'organisation Linea d'Ombra présentes à cette frontière¹⁰⁴, les personnes renvoyées sont parfois appréhendées à plusieurs dizaines de kilomètres de la frontière, et aucune vérification n'est faite concernant l'expiration ou non du délai de 24 heures. Par ailleurs, les personnes ne reçoivent aucune notification écrite de la décision de renvoi, et certaines sont renvoyées avant même d'avoir été enregistrées dans un poste de police, même lorsque l'intention de demander une protection a été

¹⁰² Accord de réadmission signé entre l'Italie et la Slovénie à Rome le 3 septembre 1996.

¹⁰³ Ce texte a été complété par un accord sur la coopération policière transfrontalière signé entre les deux pays en 2007 et par un protocole concernant la mise en œuvre de patrouilles mixtes à la frontière italo-slovène en 2019.

¹⁰⁴ Entretien réalisé avec un membre de l'organisation Linea d'Ombra le 16 décembre 2020 (en ligne).

manifestée. D'après des chiffres officiels publiés en septembre 2020¹⁰⁵, le nombre de « réadmissions » de l'Italie vers la Slovénie aurait quadruplé entre 2019 et 2020. Entre janvier et novembre 2020, 1 240 cas ont ainsi été enregistrés¹⁰⁶.

Le 18 janvier 2021, le tribunal de Rome a jugé illégales ces pratiques de réadmissions informelles, déclarant qu'elles avaient sciemment exposé les personnes à des risques de traitements inhumains et dégradants le long de la route des Balkans et de torture en Croatie¹⁰⁷, les autorités italiennes ne pouvant ignorer que les personnes risquaient d'être refoulées en cascade jusqu'en Bosnie-Herzégovine.

■ **Autriche - Slovénie** : en 2020, 176 personnes ont été réadmisses en Slovénie depuis l'Autriche¹⁰⁸, soit deux fois plus qu'en 2019. Comme le note l'initiative « *Push back alarm* »¹⁰⁹, ces réadmissions en Slovénie masquent des pratiques de refoulements, conduisant les personnes interceptées à être refoulées, dans un nombre croissant de cas, jusqu'en Bosnie-Herzégovine. Pendant quelques semaines, les autorités autrichiennes ont tenté de justifier ces pratiques par un décret publié en mars 2020 par le ministère des affaires sociales, de la santé, des soins et de la protection des consommateurs. Dans le cadre de la crise sanitaire, ce décret n'autorisait l'entrée sur le territoire autrichien que sur présentation d'un certificat de santé valide. Le ministère de l'intérieur avait alors précisé que cette mesure s'appliquait également aux personnes sollicitant une protection internationale en Autriche¹¹⁰. Jugé contraire au droit d'asile, ce décret a finalement été modifié le 30 avril 2020 pour autoriser l'entrée des personnes demandant une protection en Autriche. Malgré tout, les pratiques de refoulements ont continué, le ministère de l'intérieur justifiant ces renvois par l'absence de dépôt de demande d'asile, ce qui a bien évidemment été contredit par le témoignage des personnes concernées¹¹¹.

A noter que les contrôles aux frontières intérieures (Italie-Slovénie et Autriche-Slovénie) sont contraires au principe de liberté de circulation des personnes au sein de l'espace Schengen. Si le « Code frontière Schengen »¹¹² prévoit certes la possibilité pour les États de rétablir temporairement des contrôles à leurs frontières en cas de menace grave pour l'ordre public ou de risque sanitaire majeur, ces contrôles ne devraient être qu'exceptionnels et limités dans le temps. Or, depuis 2015, cette disposition a été massivement et durablement utilisée par certains États membres et mise au service de contrôles migratoires. L'Autriche a ainsi rétabli les contrôles à ses frontières avec la Hongrie et la Slovénie, l'Allemagne a fait de même à sa frontière avec l'Autriche, ou encore la France avec l'Italie¹¹³. Relevant au départ de dispositions exceptionnelles, ces contrôles sont devenus la norme au sein de l'espace Schengen¹¹⁴. Des murs y ont également été construits comme par exemple entre l'Autriche et la Slovénie¹¹⁵.

¹⁰⁵ Parlement italien, « Comitato parlamentare di controllo sull'attuazione dell'Accordo di Schengen, di vigilanza sull'attività di Europol, di controllo e vigilanza in materia di immigrazione », 25 septembre 2020

¹⁰⁶ Rivolti ai Balcani, "The Balkan route. Migrants without rights in the heart of Europe", janvier 2021

¹⁰⁷ Border Violence Monitoring Network, "Italian court ruling on chain pushback", 22 janvier 2021

¹⁰⁸ Police slovène, Illealne migracije na območju Republike Slovenije, décembre 2020, disponible en slovène :

https://www.policija.si/images/stories/Statistika/MejnaProblematika/IllegalneMigracije/2020/Januar-december_2020.pdf

¹⁰⁹ Initiative militante créée en 2021 sur le modèle d'Alarm Phone, proposant un numéro de téléphone que les personnes qui ont traversé la frontière peuvent appeler pour être accompagnées dans leur demande d'asile et éviter d'être refoulées.

¹¹⁰ Ministère de l'Intérieur autrichien, « Réponse à la question parlementaire 1503/AB XXVII. GP », 9 avril 2020, disponible en allemand : https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/AB/AB_04330/index.shtml

¹¹¹ Asylum in Europe, "Covid-19 related restrictions for access to territory and allegations of push-backs – Austria", 8 avril 2021

¹¹² Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un Code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes

¹¹³ Sénat, Rapport d'information n° 499 (2015-2016) de MM. Jean-Yves Leconte et André Reichardt, « L'Europe de Schengen face à la crise des réfugiés », 24 mars 2016

¹¹⁴ Delàs Centre of Studies for Peace, Transnational Institute (TNI), Stop Wapenhandel, "Building Walls. Policies of fear and securitization in the European Union", 2018

¹¹⁵ Le Monde, « L'Autriche dresse la première clôture dans Schengen », 28 janvier 2016

▣ **Slovénie - Croatie** : la Slovénie tente quant à elle de justifier ses pratiques de refoulements vers la Croatie par un accord de réadmission signé entre les deux pays en 2006. Or, là aussi, aucune garantie procédurale n'est respectée. Les personnes interceptées sont généralement emmenées dans un poste de police où leurs empreintes et données personnelles sont collectées. Elles ne reçoivent aucune information et sont souvent obligées de signer des documents dans une langue qu'elles ne comprennent pas. D'après les observations réalisées par l'association « Info Kolpa », depuis 2018, il est devenu de plus en plus difficile de déposer une demande d'asile¹¹⁶. Alors qu'en 2017, près de 76% des personnes interpellées après un franchissement irrégulier de la frontière formulaient une demande de protection internationale, ce chiffre est tombé à 46% en 2018 et à 31% en 2019¹¹⁷. Dans de nombreux cas, la police ignore tout simplement l'intention des personnes de déposer une demande d'asile. Au cours des six premiers mois de 2019, le ministre slovène de l'Intérieur a déclaré avoir transféré 3 459 étrangers en Croatie, conformément aux accords existants entre les pays¹¹⁸. Le renvoi en Croatie a généralement lieu le jour même ou parfois les jours suivants, les personnes étant enfermées dans des conteneurs disposés à la frontière slovéno-croate le temps que soit organisé leur renvoi.

Le 16 juillet 2020, le tribunal administratif slovène a condamné ces pratiques. Il a estimé que le renvoi d'un ressortissant camerounais en Croatie puis par ricochet en Bosnie-Herzégovine, malgré son intention de demander une protection en Slovénie, violait non seulement le droit d'asile du requérant, mais également le principe de non-refoulement¹¹⁹, celui-ci encourant des risques avérés de violation de l'article 3 de la CEDH¹²⁰, en cas de renvoi en Croatie¹²¹ comme en Bosnie-Herzégovine.

Des pratiques qui s'inscrivent dans la continuité des politiques d'externalisation des frontières européennes

Le long du couloir de refoulements, les États agissent comme autant de filtres entravant la mobilité des personnes exilées afin de les maintenir à distance des frontières européennes. Aussi, la coopération informelle entre les États le long de ce couloir s'inscrit-elle clairement dans le sillage des politiques d'externalisation des frontières européennes, permettant aux États membres de l'UE de se défaire de leurs responsabilités en matière de protection internationale.

« la coopération informelle entre les États le long de ce couloir s'inscrit [...] clairement dans le sillage des politiques d'externalisation des frontières européennes, permettant aux États membres de l'UE de se défaire de leurs responsabilités en matière de protection internationale. »

Face à ces pratiques de refoulements et ces violations de droits en cascade, l'UE ne se contente pas de fermer les yeux. En fournissant aux différents gouvernements impliqués les moyens techniques et financiers permettant leur mise en œuvre à grande échelle, elle y participe de manière plus ou moins directe. A noter que pour la période 2021-2027, l'Union européenne a prévu de consacrer 34,9 milliards d'euros de son budget pour renforcer les frontières et le contrôle migratoire¹²². Le budget de Frontex a lui aussi explosé, passant entre 2005 et 2021 de 6,3 millions à 420,6 millions d'euros¹²³. Une

¹¹⁶ Info Kolpa, "Report on illegal practice of collective expulsion on Slovene-Croatian border", 2019

¹¹⁷ Statistiques officielles de la Police aux frontières slovène : <https://www.policija.si/o-slovenski-policiji/statistika/mejna-problematika/nedovoljene-migracije-na-obmocju-republike-slovenije>

¹¹⁸ Site Aida Croatie : <https://asylumineurope.org/reports/country/croatia/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/access-territory-and-push-backs/>

¹¹⁹ Border Violence Monitoring network, "Court find Slovenian state guilty of chain pushback to Bosnia and Herzegovina", 20 juillet 2020

¹²⁰ « Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants »

¹²¹ D'après les rapports de BVMN, 80% des refoulements enregistrés en Croatie pour l'année 2019 impliquaient des actes de torture ou des traitements inhumains et dégradants.

¹²² Le Point, « L'UE veut tripler son budget consacré à la crise migratoire », 12 juin 2018

¹²³ Jean-Pierre Stroobants, « Frontex, l'Agence européenne de garde-frontières, à nouveau mise en cause pour ses liens avec des lobbyistes », Le Monde, 5 février 2021

part non-négligeable des moyens humains, des technologies et des équipements utilisés aux frontières à travers ce corridor de refoulements est ainsi directement fournie par l'UE¹²⁴. Cette dernière est également accusée d'avoir payé les salaires de policiers croates malgré leur implication bien connue dans de graves violences à l'égard des personnes exilées¹²⁵.

Par ailleurs, l'impressionnant degré de coopération entre les autorités des différents pays impliqués dans les refoulements en cascade interroge : cette coopération bien huilée pourrait-elle être en un sens organisée par les institutions européennes elles-mêmes ?

On peut remarquer que la coopération se joue également au niveau bilatéral. En décembre 2020, l'Allemagne a ainsi fait don d'une vingtaine de véhicules à la police aux frontières croate pour un montant de 835 000 €¹²⁶. Selon la déclaration du ministre de l'Intérieur croate, depuis les années 2000, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères a donné à la police croate de moyens matériels et techniques d'une valeur de 3,1 millions d'euros. Celui-ci ajoutait que « *si la police croate n'empêchait pas aussi efficacement les migrations illégales, celles-ci se répandraient plus loin sur le territoire de l'UE, jusqu'en Allemagne* »¹²⁷.

3. TECHNOLOGIES DE POINTE ET VIOLENCES SYSTEMIQUES : DES OUTILS DE GESTION MIGRATOIRE EN PLEINE EXPANSION

Une « forteresse » high-tech : business des contrôles et des passeurs

Pour entraver la mobilité des personnes exilées, l'UE a fait le choix de militariser ses frontières et de les doter de technologies de surveillance de pointe. Pour certaines d'entre elles, des barrières physiques ont également été érigées. La plus emblématique se trouve à la frontière entre la Hongrie et la Serbie. Matérialisée par deux rangées de clôtures de 175 km de long et de 4 mètres de hauteur, cette barrière est équipée de technologies capables de délivrer des chocs électriques, de capteurs de chaleur, de caméras ainsi que de haut-parleurs s'adressant aux personnes exilées en plusieurs langues¹²⁸... D'autres barrières ont également été érigées aux frontières de l'espace Schengen, entre la Hongrie et la Croatie (41 km) ainsi qu'entre la Slovénie et la Croatie (196 km).

Qu'elles soient équipées de barrières physiques ou non, les frontières européennes sont toutes dotées de technologies de surveillance, qui ne cessent de se sophistiquer, mobilisant des fonds colossaux. D'après une enquête réalisée par le journal The Guardian, « *entre 2014 et 2017, la Croatie aurait acheté 13 appareils à imagerie thermique d'une valeur de 117 338 euros avec des fonds de l'UE, capables de détecter des personnes à plus d'un kilomètre et des véhicules à trois kilomètres [...] En 2019, le ministère de l'Intérieur croate a acquis quatre drones à longue portée eRIS-III pour 2,3 millions d'euros. Ils identifient les personnes jusqu'à six miles de distance en plein jour et un peu moins de deux miles dans l'obscurité, ils volent à 130km/h [80 mph] et montent à une altitude de 3 500 mètres [11 400ft], tout en transmettant des données en temps réel. La Croatie dispose de caméras infrarouges capables de détecter des personnes à une distance de 15 km et d'un équipement qui capte les battements de cœur [...] La Roumanie dispose désormais de dispositifs de détection des battements de cœur, ainsi que de 117 caméras à vision thermique. Au printemps dernier, elle a ajouté 24 véhicules dotés de caméras thermiques à sa force de sécurité frontalière, pour un coût de plus de 13 millions d'euros.* »¹²⁹.

¹²⁴ The Guardian, "They can see us in the dark": migrants grapple with hi-tech fortress EU", 26 mars 2021

¹²⁵ Amnesty international, "EU: Inquiry into European complicity in Croatian border violence against migrants and refugees 'significant'", 10 novembre 2020

¹²⁶ Croatia-week, "Germany donates vehicles for Croatian border police worth €835,000", 11 décembre 2020

¹²⁷ *Ibidem* (traduction libre de l'anglais)

¹²⁸ Marton Dunai, "Hungary builds new high-tech border fence - with few migrants in sight", Reuters, 2 mars 2017

¹²⁹ The Guardian, "They can see us in the dark": migrants grapple with hi-tech fortress EU", 26 mars 2021 (traduction libre de l'anglais)

Les dispositifs de surveillance ne sont pas seulement localisés au niveau des frontières, mais quadrillent l'ensemble des territoires traversés par les personnes exilées. Des caméras, dont certaines sont à vision thermique ou infrarouge, sont disposées tous le long de la route comme en témoigne un exilé rencontré à Bihać : « Dans certaines forêts en Croatie, il y a des caméras accrochées dans les arbres. En hiver, c'est difficile d'échapper à leur vigilance. Au printemps, quand les feuilles poussent, c'est un peu plus facile de se cacher. Les drones aussi nous voient un peu moins à travers la végétation. Mais la nuit, tu es fichu, car les caméras thermiques peuvent te détecter directement. »¹³⁰.

En Slovénie, plusieurs personnes exilées ont rapporté la présence de chiens équipés de balises GPS : « ces chiens sont différents de ceux qui attaquent. Ils sont dressés pour te suivre. Avec mon groupe, quand plusieurs chiens ont commencé à nous pister dans la forêt, nous ne nous sommes pas méfiés au départ. Mais quand nous avons vu que leurs colliers étaient munis d'un boîtier, on a essayé de les chasser, en leur lançant des pierres. Malheureusement ils ont continué à nous suivre à distance. Quelques heures plus tard, la police slovène nous a interceptés. Je suis certain que ce sont les chiens qui leur ont permis de nous localiser »¹³¹.

Les drones sont également utilisés pour étendre les dispositifs de surveillance partout sur le territoire, rendant la surveillance d'autant plus diffuse et la frontière d'autant plus « fluide ». Un groupe d'exilés afghans rencontré en Serbie à proximité de la frontière hongroise affirme qu'il n'est pas rare que les drones de la police hongroise viennent survoler les squats dans lesquels ils dorment, en vue d'anticiper leur départ¹³². Même dans les moments de repos, les exilé-e-s sont ainsi placé-e-s sous haute surveillance et leur moindre mouvement traqué. A cette même frontière, des détecteurs de mouvements auraient également été installés, amenant les exilé-e-s à surveiller la météo afin de favoriser les jours brumeux, neigeux ou pluvieux pour tenter le « game »¹³³.

Facilitant les refoulements, ces moyens de contrôle, toujours plus sophistiqués et tentaculaires, sont utilisés pour commettre des violations de droits des personnes exilées aux frontières européennes¹³⁴. Si la dénonciation du développement de ces technologies de surveillance est difficile, c'est parce que celle-ci se heurte non seulement aux arguments sécuritaires des États, mais également au business d'acteurs privés. De fait, pour les professionnels de la sécurité, l'industrie aéronautique, les fabricants d'armes et de matériel militaire, la fermeture des frontières est devenue un marché gigantesque dans lequel les jeux sécuritaires et économiques se confondent¹³⁵.

« Facilitant les refoulements, ces moyens de surveillance, toujours plus sophistiqués et tentaculaires, contribuent de manière évidente aux violations de droits que les personnes exilées subissent le long de la « route » des Balkans »

Le renforcement des contrôles aux frontières représente également un marché juteux pour les réseaux de passeurs. Loin de stopper les personnes exilées, ces dispositifs ne font que rendre les routes plus longues et plus dangereuses, faisant du recours à un passeur une nécessité. Selon un rapport publié en mai 2021, le passage des migrant-e-s aux frontières entre la Bosnie-Herzégovine et l'UE, et la zone frontalière entre la Serbie, la Hongrie et la Roumanie représenterait environ entre 14,4 et 21,4 millions d'euros de chiffre d'affaires pour les passeurs¹³⁶.

Le coût du passage des barrières suréquipées entre la Serbie et la Hongrie est particulièrement exorbitant : « Pour échapper à tous les dispositifs de surveillance, il faut recourir à des passeurs

¹³⁰ Témoignage collecté le 3 février 2021 à Bihać (Bosnie-Herzégovine)

¹³¹ Témoignage collecté le 3 février 2021 à Bihać (Bosnie-Herzégovine)

¹³² Témoignage collecté le 8 avril 2021 à Sombor (Serbie)

¹³³ Témoignage collecté le 13 avril 2021 à Rabe (Serbie)

¹³⁴ Border Violence Monitoring Network, "OHCHR submission: the role of technology in illegal pushbacks from Croatia to Bosnia-Herzegovina and Serbia", 28 janvier 2021

¹³⁵ Claire Rodier, *Xénophobie business*, Paris, La Découverte, 2012

¹³⁶ Julia Dumont, « Dans les Balkans, le passage des migrants représente près de 50 millions d'euros par an pour les passeurs », InfoMigrants, 13 mai 2021

professionnels. C'est eux qui savent où se trouvent les points de passage les moins surveillés. Ils savent quand la météo est favorable pour nous rendre invisibles, quand les patrouilles changent... Des fois, les passeurs creusent des tunnels, mais avec leurs équipements, les Hongrois les détectent très vite [...]. Pour traverser avec une échelle, ça peut aller jusqu'à 4 000 euros : en gros, 1 000 euros pour monter au sommet de la première barrière, 1 000 euros pour en redescendre avec l'échelle, et pareil pour la seconde barrière. Si tu ne veux pas payer la redescente, tu sautes, mais beaucoup se cassent les jambes comme ça... c'est un risque à prendre. Après, les passeurs doivent encore organiser le transport jusqu'en Autriche. Tout seul, tu survis pas 10 minutes en Hongrie. Tu te fais directement refouler. Avec les drones et le reste, on te repère tout de suite ».¹³⁷

Violence des refoulements : stratégie du découragement et de la dissuasion

Coups, chocs électriques, morsures de chiens, ongles de pied arrachés, violences sexuelles, insultes, humiliations, marquage de la tête d'une croix à l'aide de peinture pour détecter les personnes déjà interceptées¹³⁸, etc., dans de nombreux cas, les refoulements s'accompagnent de violences, aussi bien physiques que psychologiques¹³⁹. La violence se manifeste non seulement au moment de l'interception des personnes, mais parfois à l'occasion de véritables séances de torture. Loin d'être un « dégât collatéral » du contrôle frontalier, la violence semble faire partie intégrante des stratégies de surveillance des frontières.

Comme l'a rapporté une personne exilée rencontrée au cours de l'enquête, « si certains policiers te frappent si fort et t'humilient, par exemple en te déshabillant, c'est parce qu'ils veulent briser ta volonté, ils veulent que tu perdes espoir et que tu perdes la force physique et mentale de traverser. C'est pour ça que beaucoup de gens se droguent avant de tenter le « game ». C'est pour ne pas sentir la douleur, et surtout, pour se donner du courage, pour trouver la force de se lancer sans réfléchir »¹⁴⁰. Un mineur rencontré dans un squat à Bihać rapportait quant à lui : « les chiens que la police croate utilise, ils ne sont pas seulement dressés pour t'arrêter quand tu cours. Une fois qu'ils t'ont attrapé, ils te massacrent. Regarde ce qu'ils m'ont fait moi [le garçon montre les traces de morsures profondes sur son corps, les bras et les jambes]. Avec leurs chiens, les Croates veulent te terroriser »¹⁴¹. Une autre personne, rencontrée dans le même squat, montrait bras cassé : « c'est la police croate qui m'a cassé le bras après m'avoir intercepté. Ils m'ont dit que s'ils m'attrapaient à nouveau en train de traverser la frontière, ils me casseraient l'autre »¹⁴².

Aussi, la violence relève-t-elle une stratégie du découragement et de la dissuasion¹⁴³. Détruire le téléphone des personnes exilées, et voler leur argent ainsi que leurs vêtements s'inscrit dans une logique similaire, visant également à retarder le plus possible la prochaine tentative de « game », en obligeant les personnes à s'équiper à nouveau. Pour faire perdre du temps et décourager les personnes exilées, la police croate en particulier fait preuve d'une imagination sans limite : une famille rapporte ainsi avoir été séparée au cours de son refoulement depuis la Croatie, le père ayant été refoulé en Serbie, tandis que le reste de la famille (mère et enfants en bas âge) a été refoulé en Bosnie-Herzégovine¹⁴⁴. On remarque encore que la violence aux frontières a également un fort impact sur la population locale (**cf. encadré ci-dessous**).

¹³⁷ Témoignage collecté le 13 avril 2020 à Rabe (Serbie)

¹³⁸ Catherine Bennett, « Croatie : Des migrants marqués de croix à la peinture par la police », France 24, 15 mai 2020

¹³⁹ Cf. Border Violence Monitoring Network, "Black Book of Pushbacks", décembre 2020

¹⁴⁰ Témoignage collecté le 21 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

¹⁴¹ Témoignage collecté le 2 février 2021 à Bihać (Bosnie-Herzégovine)

¹⁴² *Ibidem*

¹⁴³ Karolína Augustová et Jack Sapoch, "Border Violence as Border Deterrence. Condensed Analysis of Violent Push-Backs from the Ground" *Movements* 5 (1), 2020

¹⁴⁴ Témoignage d'une employée de la Croix-Rouge collecté le 9 février 2021 à Kjluc (Bosnie-Herzégovine)

Re-traumatismes de guerre

La « Krajina », située à la frontière entre la Croatie et la Bosnie-Herzégovine, est une région qui a été particulièrement touchée pendant les guerres de Yougoslavie. Aussi, dans les villages et les petites villes qui bordent la frontière croate, une grande partie de la population locale vit-elle encore avec le traumatisme de la guerre civile. Depuis maintenant plus de 3 ans, les habitant·e·s sont devenu·e·s les témoins quasiment quotidiens de pratiques violentes de refoulements depuis la Croatie. Dans certains villages, des personnes rapportent ainsi entendre des coups de feu la nuit, des cris, des aboiements de chiens, etc. Régulièrement, celles-ci voient passer sous leurs fenêtres les refoulé·e·s : des personnes à moitié nues, parfois en sang, assoiffées, affamées et exténuées après avoir marché plusieurs jours. Face à la violence de ce spectacle, certain·e·s habitant·e·s affirment avoir l'impression de revenir 30 ans en arrière et de revivre des scènes de guerre.

De nombreuses personnes exilées ayant été victimes de refoulements et s'étant retrouvé dans l'un de ces villages racontent avoir été la plupart du temps très bien accueillies par la population locale : « ces personnes ont elles aussi été des réfugiées, elles savent ce que c'est que la guerre et de devoir quitter sa maison... c'est pour cela qu'elles sont aussi solidaires avec nous. Nous avons la même histoire » (1).

(1) Témoignage collecté le 22 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

B. Pays tiers : quand l'UE prend les frontières des pays des Balkans pour les siennes¹⁴⁵

L'UE ne se contente pas de renforcer ses frontières extérieures, mais veille également au contrôle des frontières des pays tiers traversées par une mobilité prétendument dirigée vers l'UE. En tant que pays de départ et de transit aux portes de l'UE, les « Balkans occidentaux » sont ainsi devenus des cibles privilégiées du processus d'externalisation des frontières européennes. Déjà en 2004, à l'issue d'une réunion du Conseil, les États membres de l'UE soulignaient la nécessité de renforcer le dialogue avec ces pays dans le cadre de l'application de l'approche globale sur la question des migrations aux régions bordant l'UE¹⁴⁶. Au lendemain de la malnommée « crise des migrant·e·s » de 2015, la coopération s'accélère, les frontières des États des Balkans devenant autant de filtres en amont du territoire de l'UE destinés à entraver la migration des personnes qu'elle refuse d'accueillir.

1. RENFORCER LES CAPACITES DES PAYS DES « BALKANS OCCIDENTAUX » EN MATIERE DE GESTION DES FRONTIERES

Encourager une « gestion intégrée des frontières »

Inscrite dans le « Code frontières Schengen », la législation en matière de « gestion intégrée des frontières » fait partie de l'acquis communautaire que chaque État membre doit respecter, mais à laquelle doivent également se soumettre les pays tiers souhaitant rejoindre l'UE. Dès 2004, l'UE a défini des « Lignes directrices relatives à la gestion intégrée des frontières pour les Balkans occidentaux » (mises à jour depuis). Comme le souligne un représentant de l'ICMPD interrogé à ce sujet, la question de la gestion intégrée des frontières était particulièrement cruciale dans la région : « dans ces pays de l'Ex-Yougoslavie, où les frontières intérieures n'existaient pas vraiment, il a fallu tout construire en partant de zéro : matérialiser des points de passages frontaliers, former des garde-frontières, les encourager à coopérer avec les autorités des pays voisins, et à échanger des données, notamment pour alimenter les analyses de risques conduites par Frontex... tout cela malgré les conflits frontaliers qu'on connaît dans la région, qu'il s'agisse du Kosovo, de la Macédoine du Nord, de l'Albanie... »¹⁴⁷.

L'UE a ainsi exporté son modèle de gestion des frontières dans la région, participant à créer de toutes pièces des frontières qui n'étaient pas auparavant matérialisées par des dispositifs de contrôle. L'UE encourage la coordination entre les autorités et agences concernées par la sécurité des frontières (douanes, autorités en charge du contrôle migratoire, autorités sanitaires, etc.), ainsi que le renforcement de la coopération des autorités frontalières des différents pays aussi bien entre eux (au niveau de la région des « Balkans occidentaux »), qu'avec l'UE et ses agences, telles que Frontex ou Europol. L'échange de données est en particulier érigé comme une priorité, l'UE soutenant dans ces pays la création de centres nationaux de coordination des contrôles frontaliers dotés de compétences similaires à celles des centres nationaux de coordination EUROSUR déjà fonctionnels dans les États membres¹⁴⁸, permettant l'échange de certaines données avec Frontex. Interrogée à ce sujet dans le cadre d'une question parlementaire écrite, la Commission européenne affirme que le Kosovo, la

¹⁴⁵ Expression reprise de l'article de Claudia Charles et Pascaline Chappart, « L'UE prend les frontières africaines pour les siennes », *Plein droit* 2017/3 (n° 114)

¹⁴⁶ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil relatives à l'élargissement et au renforcement de l'approche globale sur la question des migrations », 18 juin 2007

¹⁴⁷ Entretien réalisé avec un représentant de l'ICMPD pour la région des Balkans le 7 avril 2021 (à distance)

¹⁴⁸ Le Système européen de surveillance des frontières (EUROSUR) est instrument d'échange d'informations, créé en 2013, qui vise à renforcer la gestion des frontières extérieures de l'UE. Le système permet aux pays de l'espace Schengen et à l'agence Frontex de multiplier les échanges d'informations, grâce à un réseau de communication protégé.

Macédoine du Nord et le Monténégro ont déjà de tels centres de coordination déjà partiellement opérationnels¹⁴⁹.

A noter que la mise en place d'une « gestion intégrée » des frontières dans les Balkans fait pleinement partie du processus d'adhésion à l'UE et du chantage « anti-migratoire » exercé par cette dernière. Régulièrement, les pays des Balkans sont tenus de présenter des stratégies nationales visant à rapprocher leurs législations et pratiques des normes européennes dans ce domaine. En février 2020, le Monténégro a ainsi adopté une nouvelle stratégie pour la période 2020-2024. Pour parvenir à un alignement sur les standards européens, les États des Balkans reçoivent d'importants financements de l'UE dans le cadre de l'instrument de pré-adhésion IPA, ainsi que des formations et des équipements (notamment pour la collecte de données). Il arrive que l'UE aille jusqu'à déployer ses fonctionnaires au sein même des ministères en charge de la protection des frontières et de la gestion migratoire. **(cf. encadré ci-dessous).**

« Régulièrement, les pays des Balkans sont tenus de présenter des stratégies nationales visant à rapprocher leurs législations et pratiques des normes européennes [en matière de gestion intégrée des frontières] »

Un expert en matière de migrations déployé par l'UE en Bosnie-Herzégovine

Nouveau pas franchi par l'UE dans l'externalisation des frontières : depuis janvier 2020, un expert en matière de migration est déployé par la Commission européenne en Bosnie-Herzégovine, dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion. Installé dans les bureaux mêmes du ministère de la Sécurité, son rôle est de conseiller les autorités en vue d'accroître leurs capacités en matière de gestion des migrations et de contrôles aux frontières. S'il n'a pas de rôle directement décisionnaire, son pouvoir d'influence est très important du fait de la fragilité des institutions bosniennes au niveau central, le fonctionnement de ces dernières étant largement dépendantes du soutien européen. Fait notable : l'expert actuellement déployé a précédemment travaillé pour le ministère autrichien de l'Immigration et de l'asile.

Combattre ensemble « l'immigration irrégulière » et les passeurs le long de la route des Balkans

Au lendemain de ladite « crise de 2015 », la lutte contre « l'immigration irrégulière » devient plus que jamais l'une des priorités de la coopération entre les pays de l'UE et les pays des Balkans. En février 2017, les États du Forum de Salzbourg se réunissent à Vienne dans le cadre d'une conférence intitulée « Gérer ensemble les défis migratoires ». La déclaration qu'ils publient à l'issue de cette rencontre marque leur inquiétude : malgré la diminution drastique des arrivées en Grèce par la route de la Méditerranée orientale, de nombreuses personnes migrantes sont « encore bloquées le long de la route des Balkans », maintenant une « pression migratoire importante » sur les frontières extérieures de l'UE¹⁵⁰. Ils craignent notamment que les routes migratoires se déplacent et que les passeurs puissent profiter de cette situation pour « exploiter la situation désespérée des migrants ».

Ces craintes sont réitérées dans un rapport alarmiste publié conjointement par Europol, Frontex et EASO en janvier 2020, rendu public par l'organisation Statewatch. Dans celui-ci, les agences européennes notent que 94% des personnes en séjour irrégulier détectées dans la région des « Balkans occidentaux » entre juillet 2018 et juin 2019 sont des ressortissant-e-s de pays tiers extérieurs à la région et s'inquiètent du fait que « la majorité de ces ressortissants de pays tiers ne considèrent pas la région comme une destination finale, mais plutôt comme une zone à traverser en direction de l'Europe occidentale »¹⁵¹. Autant de personnes prêtes à franchir « irrégulièrement » les frontières européennes et à recourir aux services d'un passeur, s'alarment les personnes à l'origine du

¹⁴⁹ Commission européenne, Réponse à la question parlementaire E-005336/2020, 17 décembre 2020

¹⁵⁰ Forum de Salzbourg, "Managing Migration Challenges Together, Vienna Declaration", 8 février 2017

¹⁵¹ Europol-Frontex-EASO « Tackling migrant smuggling in the Western Balkans », janvier 2020

rapport. En février 2020, s'appuyant notamment sur les conclusions de ce document, la Présidence croate du Conseil européen fait de la lutte contre les passeurs sa priorité¹⁵². Elle propose de renforcer les opérations de police conjointes entre les pays des Balkans et les États membres, ainsi que l'échange de données, notamment en impliquant davantage Europol¹⁵³, en approfondissant la surveillance des réseaux sociaux¹⁵⁴ et en multipliant les officiers de liaison dans la région.

Au mois de juillet 2020, à la suite de la « crise » aux frontières gréco-turques du mois de mars¹⁵⁵, une conférence est organisée à Vienne concernant la lutte contre l'immigration « irrégulière » le long de la route des Balkans et en Méditerranée orientale. Rassemblant des représentant·e·s des pays des « Balkans occidentaux », des membres du Forum de Salzbourg et de la Commission et du Conseil européens, les participant·e·s expriment leur volonté de renforcer leur coopération dans ce domaine : « *Face à la pression qui s'accroît à nouveau, nous sommes appelés à unir nos forces pour nous attaquer à l'immigration clandestine et protéger les frontières extérieures de l'UE, en faisant preuve de solidarité avec les États membres de l'UE situés en première ligne et en aidant les Balkans occidentaux à protéger leurs frontières, dans le cadre d'une approche globale de la migration. Les franchissements irréguliers de frontières ne seront pas tolérés* »¹⁵⁶.

À l'issue de cette conférence, les participant·e·s proposent alors de créer « une plateforme de coordination pour la route de la Méditerranée orientale », laquelle « *se concentrera sur une meilleure coordination des mesures entre les États membres et les partenaires afin d'assurer l'utilisation la plus cohérente des ressources dans le domaine de la gestion des frontières, du retour et de la réadmission, du trafic de migrants ainsi que de l'asile* »¹⁵⁷. La plateforme a notamment pour but de renforcer la coordination des acteurs déjà impliqués dans le processus d'externalisation des frontières européennes dans la région tels que Frontex, Europol, CEPOL, ICMPD¹⁵⁸, etc. Une attention particulière doit être accordée au renforcement de « *la coopération opérationnelle et l'échange d'informations afin de briser définitivement le modèle économique des passeurs* ».¹⁵⁹

Coopération bilatérale et jumelages

Une partie importante de la coopération dans le domaine de la protection des frontières se fait de manière bilatérale ou dans le cadre de jumelages, entre un ou plusieurs États membres et un pays des « Balkans occidentaux ». En 2020, 15 États membres de l'UE fournissaient ainsi un soutien à ces pays, à travers 228 activités¹⁶⁰. Plus de 50 % de ces activités sont liées à la gestion des frontières et à la lutte contre le trafic de migrant·e·s¹⁶¹. 16 % des activités concernent la fourniture d'équipements, 17 % une assistance financière et 67 % l'envoi d'expert·e·s. 24 % de ces activités ont bénéficié à la

¹⁵² Présidence croate, "Combating migrant smuggling: current operational needs and enhancing cooperation with the WBs", 24 février 2020. Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/feb/eu-council-croatian-presidency-wb-smuggling-proposals-5754-20.pdf>

¹⁵³ Europol surveille déjà les réseaux sociaux dans cadre de son Centre européen pour la lutte contre le trafic de migrants, créé en 2016 (European Migrant Smuggling Centre).

¹⁵⁴ Migreurop, « Data et nouvelles technologies, la face cachée du contrôle des mobilités, Note #12, décembre 2020

¹⁵⁵ Cécile Bertrand, « Migrants : les raisons de la crise entre la Turquie et l'Union européenne », Libération, 3 mars 2020

¹⁵⁶ « Vienna Declaration, Ministerial conference on effectively combating irregular migration along the Eastern Mediterranean Route », 23 juillet 2020. Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/1402/vienna-declaration-combating-irregular-migration-eastern-med-7-20.pdf> (traduction libre de l'anglais)

¹⁵⁷ Présidence du Conseil européen, "Western - Balkans - Initiative and "Operational Platform Eastern Mediterranean Route" - Presidency discussion paper", 18 décembre 2020

¹⁵⁸ Cf. Partie II. B. 3 « La diversité des acteurs de l'externalisation des frontières »

¹⁵⁹ Présidence du Conseil européen, "Western - Balkans - Initiative and "Operational Platform Eastern Mediterranean Route" - Presidency discussion paper", 18 décembre 2020

¹⁶⁰ Conseil européen, "Strengthening migration management capacities in the Western Balkan region - Presidency discussion paper", 12 mai 2020. Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/1233/eu-council-western-balkans-migration-management-7896-20.pdf>

¹⁶¹ Cf. analyse de Statewatch, "EU support for "migration management" in the Western Balkans squarely focused on control measures", 20 juillet 2020

Serbie, 23 % à la Macédoine du Nord, 16 % à l'Albanie, 16 % à la Bosnie-Herzégovine, 12 % au Monténégro et 9 % au Kosovo.

2. LA DIVERSITE DES ACTEURS DE L'EXTERNALISATION DES FRONTIERES

Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

L'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes a commencé à coopérer très tôt avec les pays des Balkans. Dès l'année 2009, Frontex signe des accords de travail avec la Macédoine du Nord, la Serbie, l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine puis le Monténégro. Tous construits sur le même modèle, ces accords prévoient le développement de la coopération entre l'agence et ces différents pays dans le domaine de la lutte contre l'immigration « irrégulière » et la criminalité transfrontalière. Un accord similaire est signé avec le Kosovo en 2016.

Au départ, ces accords de travail n'autorisent qu'un soutien technique de l'agence, notamment en matière d'échange d'informations, d'analyse de risques et de formation, à l'exclusion de toute activité opérationnelle sur le territoire du pays tiers concerné. Cependant, avec le renouvellement du mandat de Frontex en septembre 2016, l'agence est autorisée à mener « *des actions aux frontières extérieures impliquant un ou plusieurs États membres et un pays tiers voisin d'au moins un de ces États membres, y compris sur le territoire de ce pays tiers* »¹⁶². Depuis 2019¹⁶³, Frontex est également habilitée à intervenir dans des pays tiers qui ne font pas partie du voisinage de l'UE.

Pour permettre le déploiement opérationnel de l'agence, les pays doivent encore signer des accords de statut (« *status agreements* »). Le 5 octobre 2018, l'Albanie est le premier pays à signer un tel accord. Elle est suivie par le Monténégro (7 octobre 2019) puis la Serbie (19 novembre 2019). Si des accords similaires ont également été paraphés avec la Macédoine du Nord (juillet 2018) et la Bosnie-Herzégovine (janvier 2019), ceux-là n'ont pas encore été finalisés. En Bosnie-Herzégovine, pour être ratifié, l'accord doit être signé par les trois entités présidentielles et le président serbe a pour l'heure opposé son veto¹⁶⁴. Les négociations avec la Macédoine du Nord sont quant à elles bloquées, notamment en raison de l'objection de la Bulgarie qui ne reconnaît pas la langue dans laquelle cet accord a été écrit¹⁶⁵.

FRONTEX DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX	Accord de travail	Accord de statut	Plan et déploiement opérationnel
ALBANIE	2009	2018	2019
BOSNIE-HERZÉGOVINE	2009	2019	/
KOSOVO	2016	/	/
MACÉDOINE DU NORD	2009	2018	/
MONTÉNÉGRO	2009	2019	2020
SERBIE	2009	2019	2021

Une fois ratifié, un plan opérationnel, définissant plus précisément les modalités d'intervention de Frontex, doit encore être validé par l'État hôte. La plupart de ces documents ne sont pas publics,

¹⁶² Article 54, Règlement (UE) 2016/1624 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

¹⁶³ Règlement (UE) 2019/1896 du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2019 relatif au corps européen de garde-frontières et de garde-côtes

¹⁶⁴ Cf. Partie II. C. 1. « Bosnie-Herzégovine : anticiper le *game* »

¹⁶⁵ La Bulgarie ne reconnaît pas la langue de la Macédoine du Nord comme « macédonienne » mais « comme un dialecte bulgare ». Cf. François d'Alañon, « Bulgarie-Macédoine du Nord : la querelle de la langue », La Croix, 22 octobre 2020

rendant difficile pour la société civile de vérifier les dispositions qui pourraient être problématiques en termes de respect de droits fondamentaux¹⁶⁶.

Le 21 mai 2019, Frontex est déployée en Albanie, soit, pour la première fois de son histoire, dans un pays tiers. Dimitris Avramopoulos, le commissaire chargé de la migration, déclarait à cette occasion qu'« [avec] le tout premier déploiement d'équipes de garde-frontières et de garde-côtes européens en dehors de l'UE, nous ouvrons un chapitre entièrement nouveau de notre coopération en matière de migration et de gestion des frontières avec l'Albanie et avec toute la région des Balkans occidentaux »¹⁶⁷. Depuis, trois autres opérations ont été lancées dans la région : deux au Monténégro (juillet et octobre 2020) et une en Serbie (juin 2021).

Il est manifeste qu'à la plupart des frontières où Frontex a été déployée, les violations de droits ont continué, voire se sont intensifiées (cf. Partie 2). Or, l'agence bénéficie de fait d'une très large marge d'impunité, aussi bien dans des États membres ou dans des pays tiers. Les articles 6 et 7 des accords

« Dans les pays des Balkans occidentaux, Frontex organise également son impunité, prévoyant l'immunité fonctionnelle de ses agents »

de statuts signés entre les pays des « Balkans occidentaux » et l'agence prévoient que les membres des équipes déployées dans chacun des États hôtes bénéficient d'une immunité fonctionnelle, c'est-à-dire d'une immunité de juridiction pénale, civile et administrative de l'État hôte, pour tous les actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles, lorsque ceux-ci sont commis dans le cadre d'actions figurant dans le plan opérationnel. Ces accords

contiennent également des dispositions problématiques concernant l'accès de Frontex aux bases de données de l'État hôte¹⁶⁸.

Au-delà de ces opérations, l'agence est également engagée dans la région des Balkans depuis 2016 à travers le projet « *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey* », soutenu par l'instrument d'aide de préadhésion (IPA II). Impliquant également EASO, l'OIM et le HCR, le projet vise à aider les pays des Balkans à améliorer les systèmes de gestion des frontières en s'appuyant sur les « bonnes pratiques » de l'UE dans ce domaine. Le rôle de Frontex est en particulier de soutenir ces pays en matière d'identification des personnes exilées, d'enregistrement et d'échanges de données à des fins de retour¹⁶⁹.

Enfin, Frontex a déployé deux officiers de liaison dans la région des Balkans : un premier basé à Belgrade (Serbie) depuis 2017 et un second basé à Tirana (Albanie) depuis 2021. Après l'arrivée de ce dernier, le mandat du premier couvre la zone de Bosnie-Herzégovine, du Monténégro et de la Serbie, tandis que l'officier de liaison de Tirana couvre l'Albanie, le Kosovo et la Macédoine du Nord. La mission de ces officiers est de favoriser la coopération, le dialogue et l'échange de données entre Frontex et les autorités chargées de la gestion des frontières et du retour dans la région des Balkans.

Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est (PCC-SEE) et le Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité (DCAF)

Une part non négligeable de la coopération en matière de contrôle aux frontières se fait dans le cadre de la Convention de coopération policière pour l'Europe du Sud-Est (PCC-SEE). Signée le 5 mai 2006, cette Convention¹⁷⁰ a pour objectif d'aligner les normes en matière de sécurité sur celles de l'UE et de l'espace Schengen.

¹⁶⁶ Jane Kilpatrick, « Briefing: External action: Frontex operations outside the EU », Statewatch, 11 mars 2021

¹⁶⁷ Frontex, communiqué de presse, « Frontex launches first operation in Western Balkans », 21 mai 2019 (traduction libre de l'anglais)

¹⁶⁸ Cf. Partie III. D. 1. « Frontex : un maillon pour connecter les bases de données de pays des Balkans à Eurodac ? »

¹⁶⁹ Cf. Partie III. C. « Une plateforme pour sous-traiter les retours »

¹⁷⁰ Elle rassemble au départ plusieurs pays d'Europe de l'Est non-membres de l'UE : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Roumanie et de Serbie. Entrée en vigueur en 2007, la Convention a ensuite été rejointe par la Bulgarie (2008), l'Autriche (2011), la Hongrie (2012) et la Slovaquie (2012).

Ce cadre de coopération vise à la fois à diffuser les normes et les « bonnes pratiques » de l'UE en matière de sécurité et à favoriser la coopération transfrontalière des différents services répressifs. La coopération comprend notamment le soutien financier, l'échange de données¹⁷¹, ainsi que le partage d'agents opérationnels, d'experts et de techniques en matière de contrôles aux frontières. La coopération est soutenue par le bureau du DCAF, qui fournit du personnel, des locaux et un soutien administratif pour le fonctionnement du secrétariat du PCC-SEE. En 2012, le Programme de sécurité des frontières du DCAF¹⁷², est transféré du bureau de Genève au bureau de Ljubljana en Slovénie.

« Ce Programme du DCAF s'inscrit dans la volonté de l'UE, dès les années 2010, de contrôler les mobilités dans la région des Balkans dirigées vers son territoire »

Comprenant un volet sur la coopération opérationnelle dans la gestion de la migration « irrégulière » et la lutte contre la criminalité organisée et transfrontalière, ce programme du DCAF s'inscrit dans la volonté de l'UE, dès les années 2010, de contrôler dans la région des Balkans les mobilités prétendument dirigées vers son territoire. Dans ce cadre, plusieurs opérations conjointes ont ainsi été organisées dans les « Balkans occidentaux »¹⁷³. Rassemblant des officiers de police aux frontières et expert-e-s des différents pays membres de la PCC-SEE, ainsi que parfois des représentant-e-s de Frontex, d'Europol, de l'OIM et du HCR, celles-ci visent entre autres à partager des connaissances et des bonnes pratiques en matière de contrôle aux frontières.

Collège européen de police (CEPOL) et Europol

« Dédiée au développement, à la mise en œuvre et à la coordination de la formation des forces de l'ordre »¹⁷⁴, le Collège européen de police ou CEPOL vise à faciliter la coopération entre les forces répressives des États membres de l'UE mais également avec certains pays tiers. Tous les pays des « Balkans occidentaux » ont signé des accords de travail avec l'agence : le Monténégro en 2011, l'Albanie en 2013, la Bosnie-Herzégovine en 2014, le Kosovo et la Macédoine en 2017 et la Serbie en 2018.

Depuis 2019, tous les pays ont également signé des accords de travail avec Europol, l'Agence de l'UE pour la coopération des services répressifs. Elle dispose d'officiers de liaison déployés en Albanie, en Serbie ainsi qu'en Macédoine du Nord. L'agence encourage les pays de la région à créer des centres de coordination uniques permettant l'échange d'informations policières.

Dans la région, la coopération policière se concentre sur la lutte contre le terrorisme, le crime organisé, mais également sur la migration dite irrégulière. C'est le cas des projets « WB PaCT » (CEPOL) et « EMPACT » (Europol), tous deux financés par l'instrument de pré-adhésion.

Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)

Organisation régionale visant à favoriser la coopération en matière de sécurité, l'OSCE est très présente dans les Balkans. L'un des volets de la coopération est consacré à la gestion des frontières, l'OSCE encourageant la coopération policière dans les zones frontalières et notamment dans la région des Balkans, soutenant le partage d'informations, organisant des formations et pouvant fournir une

¹⁷¹ Le 13 septembre 2018, les États de la Convention ont également signé un accord permettant l'échange automatisé de données ADN, de données dactyloscopiques et de données relatives à l'immatriculation des véhicules. L'application de ce nouveau cadre « vise à commencer avant que toutes les parties contractantes soient devenues des États membres de l'UE, tout en contribuant simultanément aux efforts d'adhésion à l'UE des parties contractantes non-membres de l'UE ». Cf site du PCC-SEE : <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?page=static&item=2> (traduction libre de l'anglais)

¹⁷² Voir site internet du DCAF : <https://www.dcaf.ch/border-security-programme>

¹⁷³ En tout, depuis 2012, la DCAF a supervisé l'organisation de 27 opérations conjointes, au cours desquelles 755 refus d'entrée ont été adressés, 524 migrant-e-s en situation irrégulière appréhendé-e-s. Cf. DCAF « BSP Common and Coordinated Operations Overview », 7 février 2020

¹⁷⁴ Cf. site internet du CEPOL : <https://www.cepola.europa.eu/who-we-are/european-union-agency-law-enforcement-training/about-us>

assistance technique pour la sécurisation des frontières¹⁷⁵. L'organisation aide également les pays des Balkans à aligner leur législation sur les normes européennes en matière de « gestion intégrée des frontières ». Dans ce domaine, l'OSCE a par exemple participé à l'élaboration de la stratégie de la Bosnie-Herzégovine pour la période 2019-2023¹⁷⁶ (en coopération l'OIM).

Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Partenaire important de l'UE en matière de contrôle aux frontières dans la région des Balkans¹⁷⁷, l'OIM participe à l'élaboration des stratégies des pays des Balkans en matière de « gestion intégrée des frontières » et joue un rôle crucial dans le domaine de l'échange de données liées à la migration et aux contrôles des frontières. En 2013, l'OIM a produit un rapport commandé par la Commission européenne sur la « migration irrégulière de transit » dans la région¹⁷⁸. Outre une analyse, le rapport fournit des recommandations pour contrôler et endiguer cette migration supposément dirigée vers l'UE.

Comme Frontex, l'OIM participe au programme « *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey* ». Depuis 2021, l'organisation est également chargée de mettre en œuvre dans la région le projet " Western Balkans Integrated Border Management Capacity Building Facility (WBIBM) " financé par le ministère des Affaires étrangères du Danemark. Ce projet vise à soutenir les autorités des pays des « Balkans occidentaux » afin qu'elles « *gèrent efficacement leurs frontières et répondent aux défis de la sécurité frontalière en tenant compte des principes de protection des migrants* »¹⁷⁹. Le projet prévoit en particulier le renforcement des systèmes de collecte de données. Dans certains pays comme la Bosnie-Herzégovine, l'OIM fournit un soutien direct à la police locale en charge de garder les frontières européennes¹⁸⁰.

Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD)

Le Centre international pour le développement des politiques migratoires¹⁸¹ (ICMPD) est également un acteur important de l'externalisation des politiques migratoires de l'UE¹⁸² dans la région des Balkans. Dans les années 2000, le centre a participé à la mise en place de la stratégie de l'UE en matière de « Gestion intégrée des frontières » ainsi qu'à l'amélioration des échanges de données entre les pays de la région en matière de lutte contre l'immigration dite « irrégulière ».

Aujourd'hui, l'ICMPD assure une présence plus discrète dans la région, accompagnant principalement l'échange de données au niveau régional, en coopération avec l'OIM et Frontex. Trois bureaux sont implantés dans la région, à Belgrade (Serbie), Pristina (Kosovo) et Skopje (Macédoine). En Albanie, l'ICMPD joue un rôle plus important, ayant été choisi par l'UE pour mettre en œuvre un programme de soutien à la police albanaise en matière de contrôle des frontières¹⁸³.

¹⁷⁵ Cf. site de l'OSCE : <https://www.osce.org/border-management>

¹⁷⁶ Disponible sur le site du ministère de la Sécurité de Bosnie-Herzégovine : <http://msb.gov.ba/PDF/121020204.pdf>

¹⁷⁷ Pour une analyse de l'OIM comme un maillon important des dispositifs d'entrave de la mobilité mis en place par l'UE, cf. Migreurop, « L'OIM, une organisation au service des frontières... fermées », note #9, mai 2019

¹⁷⁸ OIM, "Feasibility Study on Irregular Migration in Western Balkans FINAL REPORT", 31 juin 2013, disponible ici : https://www.iom.int/sites/default/files/migrated_files/What-We-Do/docs/IOM-Feasibility-Study-on-irregular-migration-in-the-WB.pdf

¹⁷⁹ Disponible sur le site de l'OIM : <https://bih.iom.int/western-balkans-integrated-border-management-capacity-building-facility-wbIBM>

¹⁸⁰ Partie II. C. 1. « Bosnie-Herzégovine : anticiper le *game* »

¹⁸¹ Organisation internationale créée en 1993 comptant 18 États membres (tous également membres de l'UE, sauf la Turquie et la Suisse), dont le but est de « *construire des partenariats et des coopérations efficaces tout au long des routes migratoires* » (cf. site internet de l'ICMPD, Fiche d'information, Octobre 2020)

¹⁸² Son directeur général, Michael Spindelegger, est un homme politique autrichien, membre du Parti populaire autrichien (ÖVP) dont fait partie le chancelier autrichien Sebastian Kurz, connu pour son alliance avec l'extrême-droite et ses positions très conservatrices concernant l'immigration. Cf. à ce sujet le rapport récemment publié par le FTDES : Sofian Naceur, "Decrypting ICMPD", juin 2021

¹⁸³ Cf. Partie III. C. 2. « L'implication de Frontex dans des pratiques illégales »

Initiative Migration, Asile, Réfugiés (Marri-RC)

Autre acteur important : l'initiative Migration, Asile, Réfugiés, structure régionale unique regroupant les 6 pays des « Balkans occidentaux », qui vise à promouvoir « *une coopération régionale plus étroite et une approche commune, globale et harmonisée [...] dans les domaines de la migration, l'asile, le contrôle des frontières, la traite des êtres humains, le régime des visas, l'intégration et le retour des réfugiés, avec l'ambition d'atteindre les normes internationales et européennes dans ces domaines* »¹⁸⁴.

Elle est actuellement partenaire du projet PaCT¹⁸⁵, soutenu par l'agence allemande de coopération (GIZ) et visant à lutter contre le « trafic d'êtres humains ». Entre 2017 et 2020, elle a également été partenaire du programme IPA « *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey* ». Elle a dans ce cadre participé à WB-MIDEX¹⁸⁶ (plateforme d'échange d'informations et de données non personnelles aux niveaux intrarégional et interrégional) et à la création d'une réserve commune d'interprètes dans la région des « Balkans occidentaux ».

Cette initiative, qui manque de transparence, a manifestement été créée pour servir les objectifs des politiques d'externalisation des frontières européennes.

¹⁸⁴ Cf. site internet de MARRI-RC : <http://marri-rc.org.mk/about-us/>

¹⁸⁵ Programme de la GIZ intitulé "Preventing and combatting trafficking in human beings in the Western Balkans"

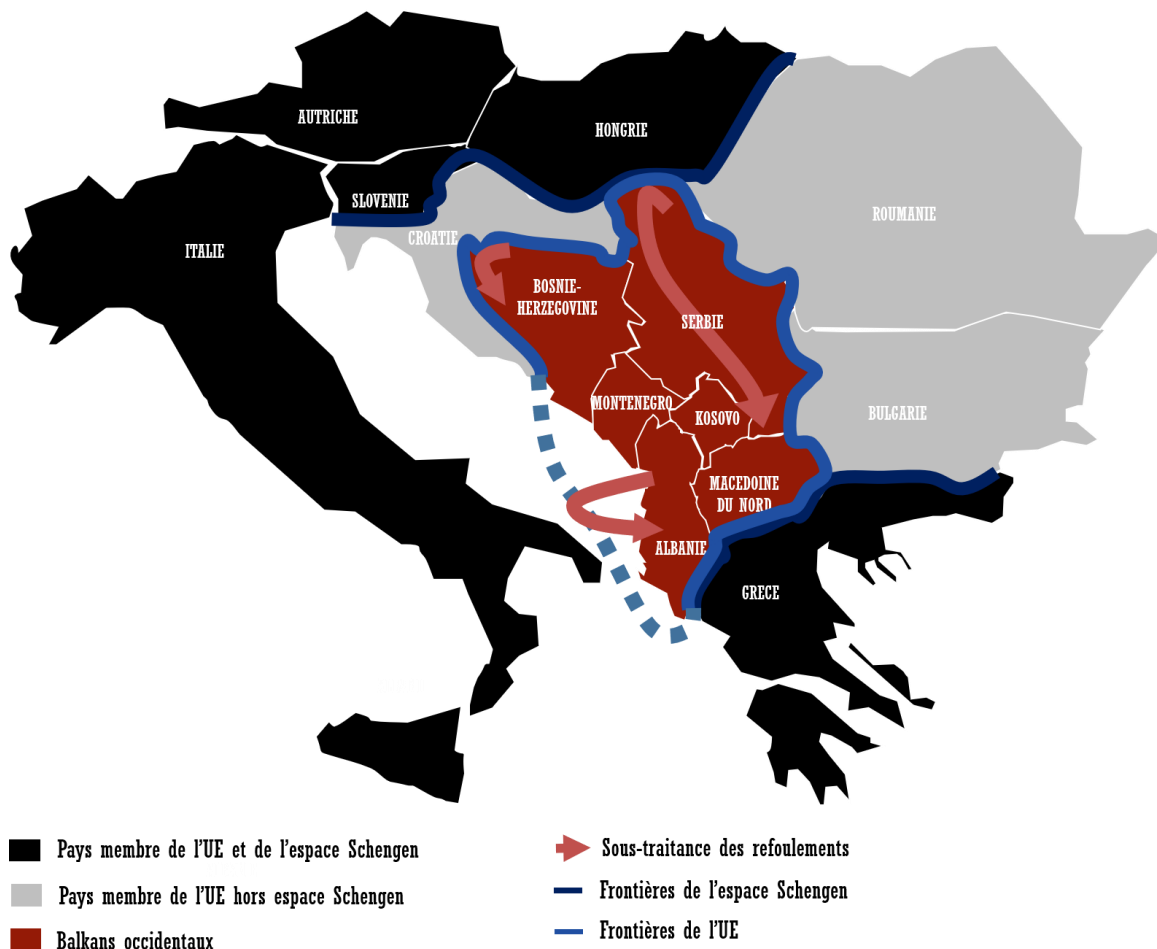
¹⁸⁶ Cf. site internet : <https://wbmidex.marri-rc.org.mk/>

C. Sous-traitance des violations de droits aux frontières

Si, en 2015, la stratégie des pays des Balkans consistait schématiquement à tenter de fermer leurs frontières sud et d'ouvrir leurs frontières nord pour éviter à tout prix que des personnes exilées ne restent bloquées sur leur territoire, à partir de 2016, la configuration des contrôles frontaliers dans la région montre plus clairement l'exigence l'UE de mettre ces pays au service de la surveillance de ses propres frontières et d'en faire les sous-traitants de sa politique migratoire :

- Les pays situés à la « **sortie** » de la route des Balkans (Serbie, Bosnie-Herzégovine et les pays côtiers en tant que voies d'accès à l'Italie par la mer Adriatique) semblent endosser un rôle particulier, en empêchant les exilé·e·s de franchir les frontières européennes. Il s'agit pour ces pays d'intercepter les personnes avant qu'elles n'atteignent le territoire de l'UE, de les bloquer sur leur sol, ou de les refouler vers d'autres pays, plus éloignés de ces portes d'entrée vers l'UE.
- Les pays situés à l'« **entrée** » de la route des Balkans (Macédoine du Nord et Albanie) semblent quant à eux chargés d'empêcher à tout prix les personnes exilées d'emprunter cette route depuis la Grèce. L'UE soutient dans ces pays des pratiques de refoulements à grande échelle. Ces refoulements ont paradoxalement lieu depuis des États non-membres de l'UE vers des États membres, en l'occurrence la Grèce, soulignant le statut particulier de ce pays au sein du régime frontalier européen, devenu ces dernières années un camp géant où les autres pays de l'UE « stockent » les exilé·e·s dont ils ne veulent pas.

1. MAINTENIR LES EXILÉ·E·S A DISTANCE DES FRONTIÈRES EUROPÉENNES



Serbie : intercepter, éloigner, décourager

Pays de transit majeur depuis 2015, la Serbie est impliquée de manière croissante dans les politiques d'externalisation des frontières de l'UE. Particulièrement depuis le début de l'année 2021, plusieurs organisations de la société civile serbe ont noté une forte augmentation des cas de personnes exilées rapportant avoir été interceptées par la police serbe avant même de pouvoir atteindre les frontières roumaines, hongroises ou croates¹⁸⁷. Celles-ci affirment également que des raids organisés par la police serbe ont régulièrement lieu dans les squats qui se trouvent à proximité de ces frontières¹⁸⁸. C'est le cas notamment dans le village de Majdan, situé au nord de la Serbie, à quelques centaines de mètres de la frontière roumaine, où la police serbe procède à des interceptions. La police procède également à ce genre de raids dans des centres d'accueil.

Dans de nombreux cas, les personnes exilées rapportent avoir été conduites directement à la frontière macédonienne, ou parfois dans le centre de Preševo, avant d'être refoulées en Macédoine (**cf. encadré ci-dessous**). Ces pratiques ont été documentées à plusieurs reprises par le réseau Border Violence Monitoring¹⁸⁹. Il arrive que les personnes soient refoulées en cascade jusqu'en Grèce¹⁹⁰. La police serbe refoule également des personnes exilées en Bulgarie, pratiques que la Cour constitutionnelle serbe a récemment jugées comme contrevenant au droit international¹⁹¹.

Le 10 mars 2021, le Parlement national serbe a donné son feu vert¹⁹² pour le déploiement opérationnel de Frontex en Serbie. « *En protégeant nos frontières, nous ne protégeons pas seulement notre pays, mais nous protégeons aussi les citoyens de l'UE et l'UE* »¹⁹³ déclarait alors la députée serbe Dušica Stojković pour appuyer le soutien du Parlement à cet accord¹⁹⁴. Comme en 2015, au temps du « corridor humanitaire », la Serbie cherche à se montrer coopérative avec l'UE en matière de contrôle migratoire en vue de sa potentielle adhésion à l'UE¹⁹⁵. Le déploiement opérationnel de Frontex représente en effet une étape symbolique cruciale dans ce processus, tout en permettant au gouvernement serbe de poursuivre ses propres politiques discriminatoires et ultrasécuritaires à l'encontre des personnes migrantes.

« Grâce à l'impunité de ses agents, Frontex semble ainsi s'assurer d'avoir le champ libre pour reprendre en Serbie les activités qu'elle a dû suspendre en Hongrie à la suite de l'accusation de ses agents de participer à des violations de droits »

Grâce à cet accord, les garde-frontières serbes peuvent bénéficier du soutien de l'agence européenne à la fois en termes d'équipements de surveillance et de moyens humains. Le texte prévoit par ailleurs une immunité fonctionnelle pour les agents de Frontex. Assurant à ces derniers l'impunité dans l'exercice de leur fonction, cette disposition inquiète les organisations de la société civile, d'autant plus que les lois nationales serbes n'autorisent pas les organisations indépendantes de la société civile à accéder aux zones frontalières pour y exercer un droit de regard. Grâce à l'impunité de ses agents, Frontex semble ainsi s'assurer d'avoir le champ libre pour reprendre en Serbie les activités qu'elle a dû suspendre début 2021 en Hongrie de peur d'être accusée de complicité à la suite de la condamnation de la Hongrie par la CJUE pour des refoulements vers la Serbie et pour violation du

¹⁸⁷ Informations collectées à l'occasion d'un entretien réalisé avec une représentante de Klikaktiv le 8 avril 2021 à Sombor (Serbie) et d'un autre entretien réalisé avec un représentant de MSF le 13 avril 2021 à Majdan (Serbie).

¹⁸⁸ Ces pratiques sont documentées par diverses organisations depuis 2018.

¹⁸⁹ Cf. par exemple le témoignage collecté par BVMN, "They told us to leave van one by one and all of them together beat us", 20 October 2020

¹⁹⁰ BVMN, Pushed-back from a Camp in Serbia to N. Macedonia, and then to Greece, 3 April 2020, available at: <https://bit.ly/2SRhfWJ>.

¹⁹¹ Nemanja Rujevic, "Serbia: Court confirms illegal pushbacks into the EU", Deutsch Welle, 25 janvier 2021

¹⁹² Cf. Partie II. C. 1. « Serbie : intercepter, éloigner, décourager »

¹⁹³ Klikaktiv - Centar za razvoj socijalnih politika sur Facebook le 26 mars 2021 : <https://www.facebook.com/klikaktiv/posts/4094186803976242/>

¹⁹⁴ Cf. Partie II. B. 2. « Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex)

¹⁹⁵ Cf. Partie I. C. 1. « Couloir "humanitaire", couloir "sécuritaire" »

droit d'asile¹⁹⁶. Les premiers agents de Frontex ont été déployés sur le territoire serbe en juin 2021, le long de sa frontière avec la Bulgarie¹⁹⁷.

Au cours de l'année 2020, comme de nombreux pays, la Serbie a abondamment utilisé le prétexte de la pandémie pour renforcer ses pratiques de refoulements aux frontières, avec l'imposition entre le 15 mars et le 6 mai 2020 d'une interdiction absolue d'entrer sur le territoire serbe¹⁹⁸. Au mois d'août 2020, les autorités serbes ont également lancé la construction d'une clôture de barbelés à la frontière avec la Macédoine du Nord, mettant en avant la nécessité « d'empêcher la propagation du virus » en cas de « traversées massives de la frontière »¹⁹⁹. La provenance des fonds ayant permis l'érection de cette barrière n'a pas pu être élucidée. Interrogée à ce sujet, une porte-parole de la Commission européenne a reconnu que l'UE soutenait bel et bien la Serbie dans sa gestion de la « crise migratoire », sans que toutefois ce soutien « sous-entende la construction d'une clôture »²⁰⁰. Malgré leurs efforts pour en connaître la provenance, les organisations de la société civile serbe sont restées sans réponse, dénonçant un manque total de transparence.

« Quand la police serbe nous attrape à proximité des frontières hongroises, elle nous emmène à des centaines de kilomètres, jusqu'au sud du pays » (1)

A. a fui l'Afghanistan il y a plus d'un an. Avec une quinzaine d'autres Afghans, il vit caché dans des wagons abandonnés dans la gare de Sombor, une petite ville serbe située à proximité de la frontière hongroise. Lui et son groupe ont déjà tenté une dizaine de fois le « game ». En vain. A chaque fois, la police hongroise les a violemment refoulés. Beaucoup sont blessés, ont des membres cassés ou des entailles dans les mains après avoir tenté de franchir les barrières de barbelés. Mais la police hongroise n'est pas leur unique préoccupation.

A. affirme qu'à plusieurs reprises, la police serbe les a interceptés en amont de la frontière hongroise et les a emmenés jusqu'au centre de Preševo, situé à près de 600 km de Sombor, à l'autre extrémité du pays. « C'est un centre fermé. Il faut d'abord réussir à s'échapper, car la police serbe risque de nous refouler en Macédoine du Nord. Ensuite, le voyage pour retourner dans le nord de la Serbie est très coûteux et prend beaucoup de temps. C'est très décourageant d'être ramené à chaque fois quasiment à la case départ. Cela m'est arrivé trois fois. Souvent, la police serbe en profite pour nous voler notre argent, confisquer nos tentes et détruire tout ce qui pourrait nous servir pour le « game ». C'est pour ça que nous vivons cachés. Si la police serbe nous attrape, on risque d'être expulsés dans le sud à nouveau ».

Une fois renvoyées dans le sud de la Serbie, il est très difficile pour les personnes exilées d'atteindre à nouveau le nord : « dans la ville de Preševo, des accords officiels avec des officiers locaux à la gare routière empêchent les gens de monter dans les bus retournant vers le nord [...] En conséquence, plusieurs personnes de Preševo ont commencé à demander à être "déportées volontairement" vers la Macédoine du Nord. Il a été mentionné que le seul moyen de se déplacer vers le nord était de retourner en Macédoine du Nord et de repayer les passeurs afin de retraverser la Serbie, en passant par la région de Preševo, pour atteindre Belgrade ». (2)

(1) Témoignage collecté le 8 avril 2021 à proximité de la gare de Sombor (Serbie)

(2) Andrea Contenta "From Corridor to Encampment. Mapping EU Strategies of Containment in Serbia", Movements 5 (1), 2020 (traduction libre de l'anglais)

¹⁹⁶ Cf. Parie III. 2, « Filtrer les demandeurs et les demandeuses d'asile aux frontières européennes ». Il s'agit ici de soustraire les violations de droits à un pays non-UE.

¹⁹⁷ Frontex, communiqué de presse, "Frontex expands presence in Western Balkans with operation in Serbia", 16 juin 2021

¹⁹⁸ Decision on the Declaration of the State of Emergency, Official Gazette no. 29/2020; IDEAS, Hod po žici - uticaj epidemije zarazne bolesti COVID-19 na sistem azila u Republici Srbiji - U susret „drugom talasu“ - preliminarni nalazi, March 2020, available in Serbian at: <https://bit.ly/2MNN1nt>, p. 18-19. hereinafter: Hod po žici.

¹⁹⁹ Le courrier du Vietnam, « La Serbie silencieuse sur la construction d'une clôture à sa frontière », 22 août 2020

²⁰⁰ *Ibidem*

Bosnie-Herzégovine : anticiper le « game »

Alors qu'en 2015, la Bosnie-Herzégovine n'était pas considérée comme faisant partie de la route des Balkans, à partir de 2018, elle devient pour les personnes exilées la voie d'entrée privilégiée sur le territoire des États membres de l'UE. Cette évolution fait suite à l'intensification des violences et à la fermeture progressive des frontières au nord de la région des Balkans (frontières serbo-croate et serbo-hongroise principalement). Les personnes qui arrivent en Bosnie tentent alors de franchir les frontières croates, puis slovènes, pour ensuite entrer en Italie ou en Autriche²⁰¹. La plupart arrive en Bosnie depuis des campements informels situés en Serbie, mais beaucoup ont également emprunté la « nouvelle » route adriatique, passant par l'Albanie et le Monténégro depuis la Grèce. Au total, entre 2018 et 2021, 70 000 personnes seraient ainsi arrivées en Bosnie pour rejoindre les pays de l'UE²⁰². Début 2021, l'ONU estimait que près de 8 000 se trouvaient dans le pays.

Alors que la Croatie partage avec la Bosnie-Herzégovine une frontière longue de 1 604 km et que celle-ci est particulièrement difficile à surveiller en raison des obstacles naturels (montagnes, forêts denses, rivières et canyons), la question de la sécurisation de cette frontière est rapidement devenue prioritaire pour l'UE, particulièrement à partir de 2018 lorsque les tentatives de franchissement depuis la Bosnie ont augmenté. Si la plupart des dispositifs de contrôle ont été mis en œuvre du côté croate de la frontière²⁰³, les autorités bosniennes ont également été mises à contribution pour surveiller cette frontière européenne.

« Alors que ces fonds d'urgence ont été présentés par l'UE comme une manière de répondre à la situation humanitaire des personnes exilées en Bosnie, une part non-négligeable a en réalité été destinée au renforcement des autorités frontalières »

En plus des fonds alloués de manière régulière à la Bosnie pour le renforcement de la gestion de ses frontières dans le cadre de l'Instrument de pré-adhésion, depuis le début de l'année 2018, l'UE a débloqué une aide supplémentaire exceptionnelle de plus de 88 millions d'euros pour aider les autorités bosniennes à faire face à l'augmentation des arrivées dans le pays. La plupart de ces fonds n'a pas été allouée directement aux autorités bosniennes mais à des organisations partenaires telles que l'OIM, laquelle a reçu 80 millions d'euros. Alors que ces fonds d'urgence ont été présentés par l'UE comme une manière de répondre à la situation humanitaire catastrophique des personnes exilées en Bosnie, une part non-négligeable de l'enveloppe a en réalité été destinée au renforcement des autorités répressives.

Sur les 80 millions d'euros de fonds européens alloués à l'OIM pour répondre à la situation « d'urgence » des personnes exilées en Bosnie-Herzégovine, 7% (soit près de 5,6 millions d'euros) ont été consacrés au soutien des autorités bosniennes en charge de la gestion migratoire sous l'autorité du ministère de la Sécurité²⁰⁴. Divers équipements ont ainsi été fournis à la police aux frontières et au SFA (Service des affaires étrangères, notamment en charge de l'enregistrement des personnes étrangères présentes sur le territoire bosnien) : des véhicules, des équipements de protection, des uniformes, etc. Une partie du budget a également été allouée à la police du canton d'Una Sana (canton qui borde la frontière croate où de nombreuses personnes exilées sont bloquées) pour renforcer ses capacités de surveillance des frontières, notamment via la fourniture de drones, de caméras thermiques et de bateaux patrouilleurs.

²⁰¹ Cf. Partie II. A. 2 « Un couloir de refoulements en cascade »

²⁰² Margot Davier, « En Bosnie-Herzégovine, l'enfer des migrants après l'incendie de leur camp », Libération, 6 janvier 2021

²⁰³ Cf. Partie II. A. 1. « Croatie : chantage à l'adhésion à l'espace Schengen »

²⁰⁴ Site internet de l'OIM, « Information on the implementation of the projects related to Emergency Response to the Migrant and Refugee Situation in Bosnia and Herzegovina funded by the European Union », 13 janvier 2021, consultable ici : <https://bih.iom.int/bs/node/1088>

Des limitations à la liberté de circulation à l'intérieur de la Bosnie-Herzégovine

Depuis l'augmentation des arrivées en Bosnie-Herzégovine en 2018, la question des migrations a été particulièrement instrumentalisée à des fins politiques, notamment par des groupes nationalistes tentant de raviver à cette occasion des tensions « ethniques ». Le leader nationaliste serbe de Bosnie, Milorad Dodik, a ainsi refusé d'accueillir la moindre personne migrante dans l'entité serbe, prétendant qu'en tant que musulmanes, ces personnes ne pouvaient qu'être accueillies par des Bosniaques... Celui-ci va même jusqu'à affirmer que l'arrivée des personnes exilées faisait partie d'une conspiration visant à accroître la population musulmane du pays (1).

Aussi, des pratiques de « refoulements internes » ont été rapportées à l'intérieur du territoire de la Bosnie-Herzégovine, depuis l'entité serbe (Republika Srpska) vers l'entité croato-bosniaque (Fédération de Bosnie-Herzégovine). C'est le cas par exemple au niveau de la ville d'Otoka, où les autorités de l'entité serbe renvoient régulièrement des exilé·e·s appréhendé·e·s sur le territoire de la Republika Srpska. Lors de l'été 2020, ces pratiques ont donné lieu à une situation inextricable, alors que les autorités locales de la Fédération avaient également décidé de leur côté, d'empêcher les personnes exilées d'entrer dans leur canton. Environ 200 personnes étaient ainsi restées bloquées pendant deux semaines à proximité d'Otoka, sans pouvoir ne se rendre ni d'un côté ni de l'autre (2).

Des entraves à la mobilité existent également pour les personnes exilées souhaitant rejoindre le canton d'Una Sana, après que les autorités locales ont décidé, lors d'une réunion tenue en octobre 2018, de mettre en place un poste de contrôle dans la municipalité de Ključ pour limiter l'accès au canton. L'OIM était présente lors de cette réunion (3). Au niveau de ce point de contrôle, la police du canton arrête des véhicules à la recherche de personnes migrantes. Les bus sont systématiquement fouillés et les personnes exilées sommées de sortir du véhicule. Elles sont alors contraintes de rebrousser chemin, ou alors de continuer leur route à pied, en se cachant de la police, si elles souhaitent se rendre à Bihać ou dans d'autres localités du canton. A proximité du point de contrôle, les volontaires de la Croix-Rouge assurent une présence pour fournir une première assistance aux personnes forcées d'interrompre leur voyage, en leur offrant de l'eau, de la nourriture, des vêtements et un abri temporaire.

Comme en témoigne une volontaire de la Croix-Rouge rencontrée à Ključ, la mise en place de ce point de contrôle a non seulement un impact sur les personnes exilées mais également sur la population locale : « il faut se rendre compte que ce checkpoint est installé à un point très symbolique, au niveau de la délimitation entre les deux entités. Pour les habitant·e·s de la ville qui ont vécu la guerre, c'est très compliqué de voir jusqu'à côté de leur domicile des gens armés arrêter des véhicules... forcément, ça leur rappelle une période très sombre » (4).

- (1) Daniel McLaughlin, "Bosnians protest in Bihać as migration strain grows", Irish Times, 13 août 2018
- (2) Danijel Kovacevic, "No Man's Land': Migrants, Refugees Stranded at a Bosnian Roadside", 2 septembre 2020
- (3) Marta Stojić Mitrović, Nidžara Ahmetašević, Barbara Beznec et Andrej Kurnik "The dark sides of Europeanisation. Serbia, Bosnia and Herzegovina and the European border regime", Rosa Luxemburg Stiftung, 2020
- (4) Entretien réalisé le 9 février 2021 à Ključ

A l'instar de la Serbie, la Bosnie-Herzégovine se met ainsi progressivement au service de la surveillance des frontières européennes. Il n'est pas rare que des personnes migrantes s'appêtant à tenter le « game » soient interceptées par des policiers bosniens avant d'avoir pu approcher la frontière croate²⁰⁵. La police aux frontières de Bosnie-Herzégovine ne se cache pas de ces pratiques, affirmant dans un communiqué de presse publié en mai 2021 la nécessité de lutter contre la migration « irrégulière » vers l'UE, à la fois en renforçant les points de sortie de la Bosnie vers la

²⁰⁵ Azra Bajrić, « Plješevica raspršila migrantske nade », Radio Slobodna Evropa, 21 décembre 2018

Croatie, mais également en contrôlant davantage les points d'entrée dans le pays, depuis la Serbie et le Monténégro. Le directeur de la police aux frontières de Bosnie-Herzégovine s'est ainsi félicité du fait qu'entre janvier et mai 2021, ses services aient « *dissuadé plus de 2 000 migrants de tenter de franchir illégalement la frontière de l'État* »²⁰⁶. A noter que la mobilité des personnes exilées est entravée au sein même du territoire de la Bosnie-Herzégovine (**cf. encadré ci-dessus**).

Concernant le déploiement opérationnel de Frontex en Bosnie-Herzégovine, celui-ci est prévu depuis plusieurs années, mais alors que les membres bosniaque et croate de la présidence ont donné leur feu vert, l'accord est pour l'heure bloqué par Milorad Dodik, le membre serbe. En février 2020, ce dernier y a opposé son veto en invoquant « la protection des intérêts vitaux » d'un des trois « peuples constitutifs » de la Bosnie-Herzégovine²⁰⁷. Mobilisant les arguments des nationalistes serbes, Dodik présente la perspective d'un renforcement de la frontière entre la Serbie et l'entité serbe de Bosnie-Herzégovine comme un danger, susceptible d'isoler de la Serbie les Serbes de Bosnie et de faire obstacle au projet fantasmé d'une « Grande Serbie ». Il mobilise en même temps des arguments xénophobes, craignant qu'un nombre encore plus important de personnes migrantes puisse être bloqué dans le pays si l'agence européenne assure une présence en Bosnie-Herzégovine pour surveiller la frontière croate²⁰⁸.

Mer Adriatique : refoulements par procuration

Depuis les années 1990, la mer Adriatique a été identifiée par l'UE comme une voie d'entrée « irrégulière » dans l'espace Schengen. L'épisode du navire « Vlorë » en 1991 a particulièrement marqué les esprits : accostant dans le port de Bari depuis l'Albanie avec à son bord plus de 15 000 exilé-e-s albanais-es fuyant leur pays à la suite de la chute du régime dictatorial, ce navire, dont les photos ont circulé partout dans le monde, a nourri les fantasmes de « l'invasion » en Europe²⁰⁹. La mer Adriatique a été empruntée par des exilé-e-s albanais-es, jusqu'à ce que l'Italie envoie au gouvernement albanais des millions d'euros pour que celui-ci régule l'émigration de ses ressortissant-e-s²¹⁰. A partir des années 2010, la route est à nouveau utilisée par des personnes venues d'Afrique ou parfois du Moyen-Orient, cherchant à rejoindre l'Italie depuis la Grèce par la mer. La ville de Patras, d'où partent de nombreux ferries pour l'Italie, est ainsi devenue un lieu de départ majeur, les personnes voyageant jusque dans les ports de Bari, Brindisi, Ancône ou de Venise, cachées dans les cales ou les conteneurs de navires marchands²¹¹.

Après 2016, la fermeture progressive de la route des Balkans a encouragé de plus en plus d'exilé-e-s à tenter la voie maritime plutôt que la voie terrestre pour relier la Grèce à l'Italie. Les pratiques de refoulements de l'Italie vers la Grèce se sont multipliées, les autorités italiennes s'appuyant sur l'existence d'un accord bilatéral de réadmission signé entre les deux pays le 30 mars 1999²¹². D'après des témoignages collectés par diverses organisations de la société civile, les personnes renvoyées dans ce cadre n'ont généralement pas l'opportunité de déposer une demande d'asile en Italie. Souvent, il semble qu'elles soient directement refoulées en Grèce en étant enfermées dans la cabine

²⁰⁶ Communiqué de presse de la police aux frontières de Bosnie-Herzégovine, « Sastanak direktora GPBiH Zorana Galića s načelnicom TU Zapad Viktorijom Damjanović », consultable ici :

<http://www.granpol.gov.ba/Publication/Read/938060?title=Sastanak%20direktora%20GPBiH%20Zorana%20Gali%20C4%87a%20s%20na%C4%8Delnicom%20TU%20Zapad%20Viktorijom%20Damjanovi%C4%87&pageId=57>

²⁰⁷ Courrier des Balkans, « Milorad Dodik ne veut pas voir Dukanović ni Frontex en Bosnie-Herzégovine », 27 février 2020

²⁰⁸ Danijel Kovacevic, « Dodik Stops Bosnia From Cooperating With Frontex », Balkan Insight, 20 février 2020 : « *C'est une mauvaise décision. Frontex n'irait qu'à la frontière de la Bosnie et de la Croatie, et je pense que c'est mauvais, cela fermerait hermétiquement la Bosnie-Herzégovine, et garderait les migrants ici* » (traduction libre de l'anglais).

²⁰⁹ Migrants at sea, "20th Anniversary of the Arrival at Bari, Italy of 15,000 Albanian Boat People", 29 juillet 2011

²¹⁰ Courrier international, « Après la route des Balkans, la route albanaise », 11 mars 2016

²¹¹ Aram Balakjian, "The city where young migrants risk everything to escape Greece's immigration nightmare Analysis", The new Arab, 6 août 2020

²¹² Rivolti ai Balcani, "The Balkan route. Migrants without rights in the heart of Europe", janvier 2021

d'un ferry²¹³. Rien qu'entre septembre 2018 et janvier 2019, au moins 195 personnes auraient ainsi été « réadmissées » en Grèce depuis les ports de l'Adriatique²¹⁴.

Les traversées vers l'Italie se sont également multipliées depuis l'Albanie. Dès le mois d'avril 2016, bien que le passage des exilé·e·s par l'Albanie fût marginal, en mer Adriatique, la marine et la police albanaises s'entraînaient pour faire face à un éventuel « afflux » de réfugié·e·s. A partir de 2018, alors que les ports grecs sont de plus en plus surveillés et qu'une partie de la route des Balkans se déplace vers les côtes, de plus en plus de personnes exilées tentent la traversée depuis l'Albanie. Dans la majorité des cas, celles-ci organisent leur départ depuis le port de Vlorë ou de Durrës, en se cachant dans des conteneurs ou sous des camions en partance pour l'Italie par la mer²¹⁵.

Ces deux ports sont très surveillés, la *Guardia di Finanza* (police douanière et financière italienne) y assurant une présence ponctuelle dans le cadre d'un accord bilatéral signé entre l'Italie et l'Albanie²¹⁶. Il est arrivé que des personnes tentent de rejoindre un ferry à destination de l'Italie à la nage dans le port de Durrës²¹⁷. Depuis l'Italie, comme vers la Grèce, des pratiques de refoulements vers l'Albanie ont également été rapportées par des personnes exilées affirmant avoir été livrées en pleine mer par les autorités italiennes aux autorités albanaises après avoir été appréhendées à la sortie du ferry en Italie (**cf. encadré ci-dessous**). Outre les tentatives de traversées en ferry pour rejoindre l'Italie, ont également été utilisés des barques en bois ou des bateaux en caoutchouc depuis les côtes albanaises et monténégrines. Une embarcation gonflable a ainsi été secourue au large de Vlorë en janvier 2021, transportant 55 personnes de nationalité syrienne²¹⁸.

« Les Italiens m'ont remis aux Albanais en pleine mer » (1)

Ça fait plusieurs mois que je tente la traversée vers l'Italie depuis le port de Durrës. C'est difficile. Il y a d'abord deux barrières à franchir pour accéder au port. La seconde est couverte de fils de barbelés. C'est pour ça que mes frères et moi nous avons les mains en sang. Ça arrive souvent de tomber de la barrière. On se casse des fois une jambe ou un bras. J'ai même vu de mes yeux une personne mourir suite à une chute, en tentant d'échapper à la police. Ensuite, il faut encore réussir à se glisser sous un camion. On choisit les véhicules qui sont déjà passés par le « scanner ». C'est une machine qui te détecte à coup sûr. Il faut aussi ne pas être repérés par les caméras. Dans le port, il y en a partout. Si la police t'attrape, souvent elle te tabasse. C'est pour ça que je boîte : j'ai reçu des coups sur le tibia la dernière fois que j'ai tenté.

A quatre reprises, j'ai réussi à embarquer dans le ferry et à rejoindre l'Italie. Mais à chaque fois, il s'est passé la même chose : après être arrivé au port de Bari, je suis sorti du ferry discrètement et ai essayé de me cacher, mais la police italienne m'a repéré. Je n'ai reçu aucun papier ni aucune information sur ce qu'il allait advenir de moi. Les policiers m'ont ensuite embarqué sur un petit bateau et nous nous sommes éloignés du port. Alors que nous étions en pleine mer, un autre bateau est arrivé, avec à son bord des policiers albanais. Les Italiens m'ont remis aux Albanais, et j'ai ainsi été renvoyé en Albanie : retour à la case départ, au port de Durrës. Ça, quatre fois ! Une fois que la police albanaise t'a ramené à Durrës, ça dépend : parfois tu es libéré directement, parfois on t'enferme la nuit dans une petite salle dans le port avant de te libérer. C'est arrivé une fois, au mois de janvier 2021, qu'on me mette dans un bus avec d'autres migrants. La police nous a abandonnés à la frontière grecque, dans les montagnes autour de Korçë. Il faisait tellement froid que trois Marocains sont morts.

(1) Témoignage d'un exilé marocain collecté le 14 mars 2021 à Durrës (Albanie)

²¹³ Border Violence Monitoring Network, "PushbackUSHconaNCOrtORT4 avril 2020, consultable ici : <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/april-23-2020-2000-ancona-port/>

²¹⁴ Demande d'accès à l'information faite par Altreconomia.

²¹⁵ Aline Wavreille et Nora Khaleefeh, « L'Albanie : nouvelle route de l'exil pour les réfugiés ? », RTBF, 21 mars 2016

²¹⁶ Entretien réalisé avec un représentant de l'ICMPD 7 avril 2021 (en ligne)

²¹⁷ <https://top-channel.tv/video/klandestinet-me-not-drejt-anijeve-durres-si-largohen-drejt-italise-ata-qe-vijne-nga-lindja-emesme/>

²¹⁸ Emma Wallis, "Syrian migrants rescued off Albanian coast", InfoMigrants, 11 janvier 2021

Craignant l'augmentation de la fréquentation de la route Adriatique depuis l'Albanie et le Monténégro, l'UE s'est attelée ces dernières années à renforcer sa surveillance dans cette zone. En octobre 2020, Frontex a ainsi lancé une opération au Monténégro visant à contrôler « *les frontières maritimes du pays, notamment la contrebande de drogues et d'armes, le trafic de migrants, la traite des êtres humains et le terrorisme* »²¹⁹. Dans ce cadre, Frontex fournit principalement un appui aérien pour aider le Monténégro à patrouiller le long de ses frontières maritimes. D'après diverses sources, Frontex devait également lancer une mission maritime au large des côtes albanaises.



Barque sur la plage Vlorë, Albanie (Sophie-Anne Bisiaux, avril 2021)

L'UE fournit par ailleurs à la police albanaise des équipements de surveillance en mer dans le cadre de son programme « EU4SAFEALB » (*Effective Management of Green and Blue Borders in Albania*) financé à hauteur de 6 millions d'euros pour la période février 2020 – avril 2022. Le programme prévoit notamment l'octroi de bateaux patrouilleurs munis de radars²²⁰. Selon l'aveu d'un représentant de la délégation de l'UE en Albanie, si le but affiché du projet est de combattre le trafic de stupéfiants, les formations et équipements fournis bénéficieront également à la lutte contre l'immigration dite « irrégulière »²²¹ car ce seraient, selon lui, généralement les mêmes personnes qui sont impliquées dans ces divers trafics. Les équipements dont est dotée la police albanaise dans le

cadre de ce programme sont tous censés être interopérables avec ceux de Frontex, afin d'anticiper le déploiement de l'agence à la frontière maritime albanaise.

« Face à la perspective de l'ouverture d'une nouvelle route Adriatique depuis les côtes albanaises et monténégrines, l'UE semble donc miser sur une stratégie de « refoulement par procuration » »

Face à la perspective de l'ouverture d'une nouvelle route Adriatique depuis les côtes albanaises et monténégrines, l'UE semble donc miser sur une stratégie de « refoulement par procuration ». Déjà mise en œuvre en Libye²²² et dans de

nombreuses autres régions du monde, cette stratégie consiste à renforcer les capacités des autorités répressives des pays tiers identifiés comme des pays de départ ou de transit, afin de leur sous-traiter les interceptions et tenter de contourner le principe de non-refoulement. Dans cette configuration, le rôle de Frontex consiste généralement, grâce à des moyens de surveillance aériens, à détecter de manière précoce les départs d'embarcations, afin qu'elles soient interceptées bien en amont des

²¹⁹ Frontex, communiqué de presse, "Frontex launches second operation in Montenegro", 14 octobre 2020

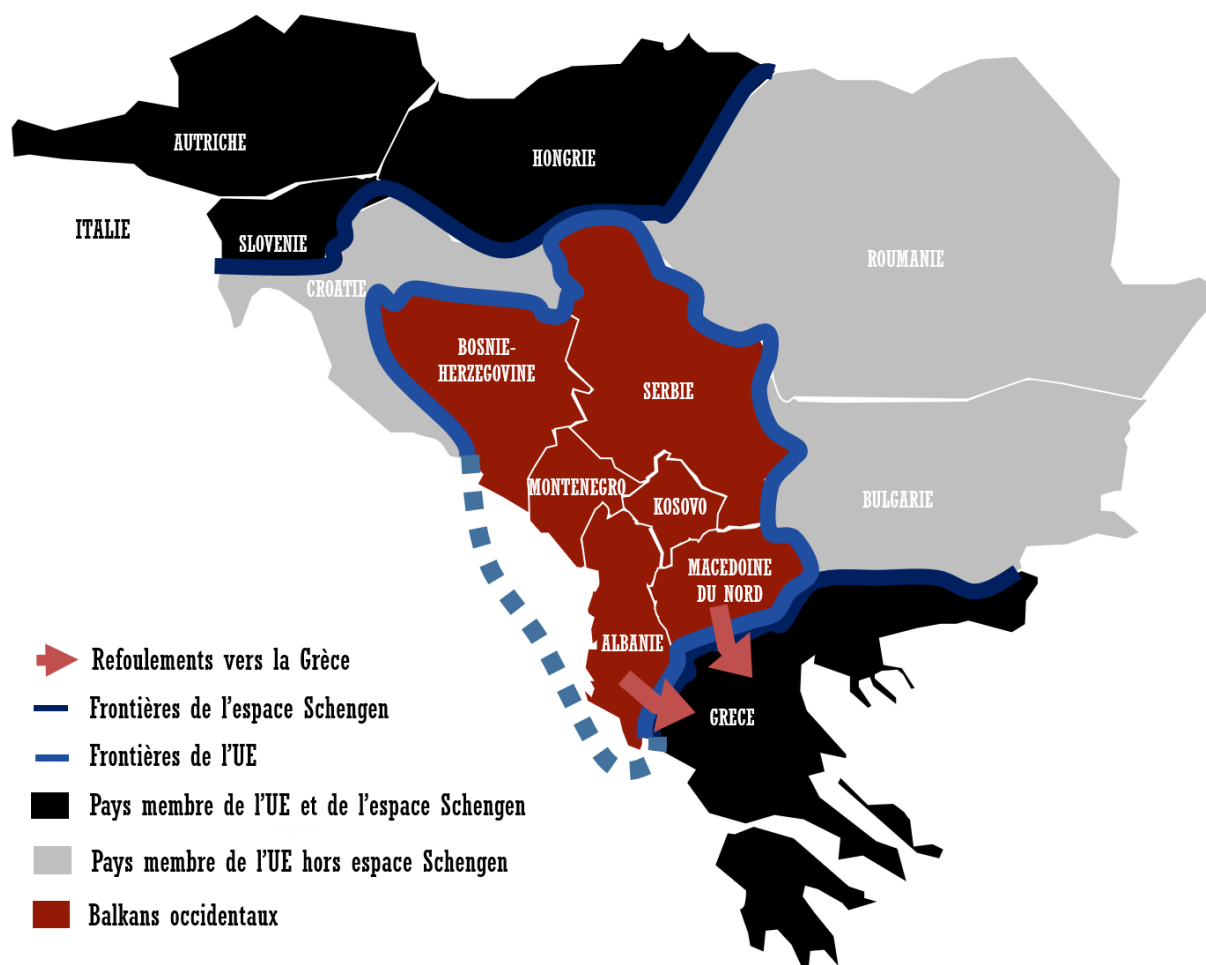
²²⁰ Cf. Annexe 5

²²¹ Entretien réalisé avec un représentant de la délégation de l'UE en Albanie le 23 mars 2021 (en ligne)

²²² Forensic oceanography, "Mare Clausum: Italy and the EU's undeclared operation to stem migration across the Mediterranean", mai 2018

côtes européennes et puissent être réacheminées d'où elles sont parties (refoulement par procuration ou « pull-back »).

2. QUAND L'UE PARTICIPE A DES REFOULEMENTS DE PAYS TIERS VERS LA GRECE



Macédoine du Nord : des refoulements massifs et violents appuyés par l'UE et ses États membres

Si les refoulements de la Macédoine du Nord vers la Grèce sont des pratiques courantes depuis la fermeture officielle de la route des Balkans en mars 2016, celles-ci se sont particulièrement intensifiées avec la pandémie. D'après une publication de l'ONG Grupa 484 datée du 3 avril 2021²²³, près de 3 000 refoulements ont été rapportés depuis la Macédoine du Nord vers la Grèce entre janvier et mars 2021. Les renvois à cette frontière se font hors de tout cadre légal, l'accord de réadmission existant avec la Grèce (accord de réadmission UE-Macédoine) n'étant pratiquement jamais utilisé. Par ailleurs, les refoulements concernent aussi bien des personnes qui viennent de franchir la frontière grecque que des personnes appréhendées dans le nord du pays.

Les personnes interceptées sont généralement rapidement enregistrées dans le camp de Gevgelija (situé à proximité de la frontière grecque) avant d'être refoulées, y compris lorsqu'elles expriment leur intention de déposer une demande d'asile. D'après un représentant de la délégation de l'UE en Macédoine du Nord²²⁴, les autorités macédoniennes n'auraient procédé à aucun enregistrement entre mars 2020 et janvier 2021, renvoyant directement les personnes exilées en Grèce, sans aucune

²²³ Publication consultable ici : <https://www.facebook.com/484Grupa/photos/3846227148748102>

²²⁴ Entretien réalisé le 6 avril 2021 (à distance)

forme d'identification. Ces refoulements concernent indistinctement les hommes, les femmes et les mineurs.

A cette frontière où les violations de droits et les violences sont quotidiennes et massives, différents acteurs coopèrent. En plus de la police aux frontières, l'armée macédonienne est également présente depuis la déclaration de l'état d'urgence en 2015. Aux côtés des autorités macédoniennes, plus d'une centaine²²⁵ d'officiers de police sont déployés depuis fin 2015 par sept États membres de l'UE (Autriche, Croatie, République Tchèque, Hongrie, Pologne, Slovaquie, Slovénie), en vertu d'accords bilatéraux de coopération policière signés avec ce pays. Les autorités croates se vantaient par exemple qu'entre décembre 2015 et février 2019, plus de 560 policiers croates avaient été déployés à cette frontière, collaborant à l'interception de plus de 6 000 personnes²²⁶. Des officiers serbes sont également présents. Si les policiers macédoniens et étrangers patrouillent ensemble, seuls les policiers locaux ont théoriquement²²⁷ le droit de faire usage de la force.

Depuis mars 2016, c'est l'UE qui prend en charge le logement des officiers de ces patrouilles conjointes, ainsi que leur repas et l'essence des véhicules utilisés. Ces dernières années, l'UE a également fourni à la police aux frontières macédonienne des caméras thermiques, un dispositif de détection de validité des documents de voyage et des véhicules équipés de technologies de surveillance. Ne serait-ce qu'en février 2017, la police aux frontières a reçu plus d'une trentaine de véhicules de la part de l'UE²²⁸.

Le soutien de l'UE perdure malgré les graves violations de droits rapportées à cette frontière (cf. encadré ci-dessous). Coups de feu, tabassages, utilisation de bâtons électriques pour pousser les exilé-e-s jusqu'en Grèce, personnes jetées dans la rivière... Comme l'ont relevé Statewatch et le réseau Border Violence Monitoring, de nombreux « incidents » à cette frontière impliquent de manière évidente des officiers de pays membres de l'UE²²⁹.

« Le soutien de l'UE perdure, malgré les graves violations de droits qui ont été rapportées à cette frontière. Coups de feu, tabassages, utilisation de bâtons électriques pour pousser les exilé-e-s jusqu'en Grèce, personnes jetées dans la rivière... »

Par ailleurs, plusieurs témoignages évoquent la présence de drapeaux européens sur les uniformes de ces officiers, laissant penser que des agents de Frontex puissent être déployés à cette frontière, malgré l'absence de cadre légal (l'accord de travail entre Frontex et la Macédoine n'étant pas encore finalisé en raison du veto opposé par la Bulgarie). Interrogé à ce sujet, Frontex dément avoir des agents déployés côté macédonien, et estime ne pas être en mesure de commenter les violations de droits commises à cette frontière²³⁰. Ces démentis sont cependant peu convaincants, l'agence continuant parallèlement à nier catégoriquement toute implication dans des pratiques de refoulement en mer Égée malgré les preuves accablantes²³¹. L'agence a également refusé de communiquer toute donnée chiffrée concernant ses activités à la frontière gréco-macédonienne, prétextant que cela « compromettrait le travail des agents chargés de l'application de la loi et

²²⁵ D'après le représentant de la délégation de l'UE en Macédoine du Nord interrogé le 6 avril 2021 (en ligne), 112 officiers étrangers seraient actuellement déployés à cette frontière.

²²⁶ Gouvernement de la République de Croatie "Croatian interior minister visiting North Macedonia", 25 février 2019, consultable ici : <https://vlada.gov.hr/glavni-izbornik-14951/news/croatian-interior-minister-visiting-north-macedonia/25390>

²²⁷ D'après un représentant de l'organisation Legis, il est arrivé que des policiers étrangers utilisent leurs armes contre des personnes migrantes, sans pour autant être inquiétés (entretien réalisé le 3 avril 2021 à Skopje).

²²⁸ Cf. Annexe 4

²²⁹ Cf. témoignage publié par BMVN "He said like, there is two flags every, every clothes so, there is the flag from the EU, like blue and with stars," 20 août 2020, consultable ici : <https://www.borderviolence.eu/violence-reports/august-20-2020-1000-15-minutes-driving-the-north-macedonian-greek-border-near-gevgelija/>

²³⁰ Cf. Annexe 2

²³¹ Nikolaj Nielsen, "Frontex's 'serious incident reports' – revealed", EU observer, 8 mars 2021

constituerait un danger pour le déroulement des opérations en cours et futures visant à mettre un terme aux activités de ces réseaux »²³².

« Ils m'ont tiré dessus » (1)

C'était en septembre 2020. Avec un groupe de neuf personnes, nous tentions d'entrer en Macédoine depuis la Grèce. Alors que nous marchions au niveau de la frontière, sept policiers sont arrivés. Nous avons eu peur et nous avons commencé à nous disperser en courant chacun de notre côté. Les policiers ont tiré sur nous. J'ai senti une balle entrer dans ma jambe, et l'autre dans mon dos (2). Une troisième a traversé ma veste sans me toucher. Je me suis effondré au sol, incapable de bouger. Les policiers se sont approchés de moi. Ils ont pris mes vêtements et mes chaussures, en me laissant juste en caleçon. Ils ont vu que j'étais blessé, je leur ai demandé de m'aider, mais ils m'ont laissé là où j'étais tombé. J'étais seul, au milieu de nulle part, mes compagnons de voyage avaient réussi à prendre la fuite. Je me suis mis debout mais quand j'essayais de marcher, la douleur était atroce. J'avais peur de mourir, je perdais du sang.

J'ai vu que les policiers étaient toujours présents, un peu plus loin. J'ai marché péniblement jusqu'à eux pour les supplier de me porter secours. Un policier m'a frappé. Ils ont discuté entre eux, puis ils ont finalement décidé de me conduire à l'hôpital de Gevgelija [ville en Macédoine du Nord, à proximité de la frontière grecque]. La police a demandé à un médecin de sortir les deux balles de mon corps. L'opération a été très douloureuse, car je n'ai pas eu d'anesthésie. A la fin de l'opération, le médecin m'a donné une prescription avec des médicaments à aller acheter, mais un policier a pris le papier de mes mains et l'a déchiré.

Les policiers m'ont ramené jusqu'à leur voiture en me faisant comprendre qu'ils allaient me reconduire en Grèce. Mais au lieu de me faire monter dans la voiture, ils m'ont obligé à marcher pendant 7 kilomètres, continuant à me menacer depuis le véhicule. Je n'avais pas de chaussures et je souffrais horriblement. Mes pieds étaient en sang. Quand je suis arrivé à proximité de la frontière, les policiers ont fait demi-tour. Mes compagnons de voyage m'ont récupéré à cet endroit-là, à moitié mort. C'est grâce à eux si je suis encore en vie.

(1) Témoignage d'un exilé syrien collecté le 13 avril 2021 à Majdan (Serbie)

(2) Examinée par un médecin, la personne en question présente de fait deux cicatrices pouvant correspondre aux blessures par balles qu'elle évoque dans ce témoignage

Albanie : l'implication de Frontex dans des pratiques illégales

Alors que la route Adriatique se développe à partir de 2018, à la suite des renforcements des contrôles aux frontières hongroises, l'Albanie se transforme en pays de transit le long de la route des Balkans. Réputée moins surveillée que la frontière macédonienne, la frontière albanaise devient une voie de sortie de la Grèce de plus en plus tentée par les personnes qui souhaitent rejoindre l'UE, que ce soit par la frontière terrestre ou maritime.

Selon la loi albanaise, lorsque les personnes sont interceptées sur le territoire albanaise en situation irrégulière, elles doivent être enregistrées dans un poste de police. Dans le cas où les personnes sont interceptées à proximité de la frontière grecque, cette procédure a lieu dans l'un des deux « centres d'enregistrement et d'hébergement temporaires » situés à Gjirokastrë et Kapshticë. A l'occasion de l'enregistrement, deux cas de figure sont possibles :

- Soit la personne exprime son intention de déposer une demande d'asile : la personne doit alors être transférée dans le centre pour demandeurs et demandeuses d'asile de Babrru et la

²³² Réponse de Frontex à une demande d'information déposée par Statewatch. Cf. Chris Jones, "Foreign agents and violence against migrants at the Greek-Macedonian border", Statewatch, 8 juin 2021 (traduction libre de l'anglais)

police lui délivre alors un document régularisant son séjour pour une durée de 72 heures (« document de 72 heures »), le temps qu'elle dépose formellement sa demande d'asile ;

- Soit la personne n'exprime pas son intention de demander l'asile : elle reçoit alors un « ordre de quitter volontairement le territoire », généralement dans un délai de sept jours.

Jusqu'à 2019, les personnes exilées utilisaient ces deux types de documents pour poursuivre leur chemin plus au nord, l'Albanie n'étant pour la majorité d'entre elles qu'un pays de transit et non un pays de destination. La police albanaise laissait alors généralement transiter les personnes sans encombre, en leur faisant parfois payer des pots de vin, mais, selon les acteurs de la société civile interrogés, les pratiques de refoulement restaient relativement rares.

Par la suite, les pratiques semblent avoir significativement évolué. D'après un avocat de l'organisation RMSA (partenaire du HCR en Albanie)²³³, alors qu'en 2019, 9 000 personnes avaient exprimé l'intention de demander l'asile à la frontière grecque (elles avaient alors pour la plupart reçu le document de 72 heures et avaient été transférées à Tirana), à partir de juin 2020, ce chiffre est tombé à zéro, bien que des personnes aient continué à être interceptées à cette frontière. De l'aveu d'une représentante de Caritas Albanie, une ONG présente dans ces centres, la procédure d'enregistrement aurait été modifiée : depuis l'été 2020, si la personne interceptée exprime son souhait lors de l'entretien d'enregistrement de poursuivre son voyage jusque dans un pays de l'UE, il lui est impossible de déposer une demande d'asile et d'obtenir le document de 72 heures²³⁴.

Alors que selon un haut-gradé de la police aux frontières albanaise²³⁵, les personnes interceptées aux frontières acceptent pour la plupart de quitter « volontairement » le territoire, les témoignages collectés auprès de personnes exilées livrent une version tout autre. Il serait d'une part devenu impossible de demander l'asile, d'autre part, le retour vers la Grèce est loin d'être « volontaire ». De fait, les centres de conteneurs dans lesquels les personnes sont enregistrées à la frontière (« centres d'enregistrement et d'hébergement temporaires ») sont devenus des centres fermés, dans lesquels les personnes interceptées semblent être « stockées » le temps de leur identification, avant généralement d'être refoulées en Grèce, en dehors de tout cadre légal²³⁶.

Les refoulements sont ainsi devenus des pratiques quasi-systématiques. Ces renvois illégaux ne concernant pas seulement celles et ceux qui sont intercepté·e·s à la frontière grecque : n'importe quelle personne appréhendée sur le territoire albanais en situation irrégulière peut en faire l'objet. Divers cas de refoulements collectifs depuis la ville portuaire de Durrës (port d'où partent des ferries à destination de l'Italie)²³⁷ vers la Grèce ont été rapportés au cours de l'enquête ainsi que par le réseau Border Violence Monitoring²³⁸. Selon les témoignages, les pratiques s'accompagnent de mauvais traitements qui mettent parfois en danger la vie des personnes refoulées (**cf. encadré ci-dessous**).

²³³ Entretien réalisé le 18 mars 2021 à Tirana (Albanie)

²³⁴ Entretien réalisé le 17 mars 2021 à Tirana (Albanie)

²³⁵ Entretien réalisé le 18 mars 2021 à Tirana (Albanie)

²³⁶ Si un accord de réadmission existe entre l'Albanie et l'UE, aucun accord technique n'a été signé entre l'Albanie et la Grèce permettant d'encadrer légalement les réadmissions à cette frontière.

²³⁷ Cf. Partie II. C. 1. « Mer Adriatique : refoulements par procuration »

²³⁸ BVMN, "Balkan region report – February 2021", 15 mars 2021. Consultable ici : <https://www.borderviolence.eu/balkan-region-report-february-2021/>

« Mon ami est mort de froid dans la montagne » (1)

C'était en février 2021. Cela faisait plusieurs mois que j'étais à Durrës et que je cherchais à embarquer dans un ferry pour l'Italie. Je logeais dans un petit hôtel pas loin du port, le seul à accepter de louer des chambres à des personnes, qui comme moi, n'ont pas de papier. Dans l'hôtel, je cohabitais avec beaucoup de personnes qui souhaitaient également tenter la traversée. On payait 7.50 euros la chambre. C'est beaucoup, mais nous n'avions nulle part d'autre où aller. Un matin, vers six heures, alors que tout le monde était endormi, des policiers ont fait irruption dans nos chambres. Ils nous ont tous fait monter de force dans un bus. Nous étions une soixantaine. Le bus a roulé plusieurs heures jusqu'à la frontière grecque, dans la région de Korçë. La police nous a fait descendre du bus et nous a laissés seuls. Nous étions en plein montagne, loin de tout village. J'avais de la neige jusqu'à la taille. Nous n'avions pas de vêtements chauds, pas de téléphone, pas d'eau, pas de nourriture. Certains d'entre nous n'avaient même pas de chaussures. Je ne savais pas où aller et j'avais très froid. Mon ami Ayoub s'est allongé à un moment donné. Il ne s'est jamais relevé. J'ai compris ensuite qu'il était mort de froid. Un autre Marocain est également mort cette nuit-là. Moi, je me suis endormi. J'ai perdu connaissance. Grâce à Dieu, j'ai réussi à me réveiller un peu plus tard. Les corps étaient toujours autour de moi. J'ai réussi à marcher jusqu'à un village et c'est ainsi que j'ai pu survivre.

Ce n'était pas la première fois que la police nous jetait ainsi au milieu de nulle part. Moi, en tout, j'ai été attrapé et renvoyé en Grèce seize fois. A chaque fois, la police nous abandonnait dans la montagne. C'est arrivé à plusieurs reprises que ça soit des Autrichiens, des Allemands ou des Hongrois qui m'attrapent. Je le sais parce que j'ai vu le drapeau sur leur uniforme. Des fois, c'est eux-mêmes qui m'ont dit leur nationalité. Ils avaient des grosses voitures blanches ou parfois grises. Des Land Rovers. Voilà, comme ça (2). C'est eux qui nous interceptaient. Ils nous voyaient car ils utilisaient des caméras qui peuvent voir dans la nuit. Ils nous emmenaient dans un conteneur pour nous prendre en photo et prendre nos empreintes. Ensuite, ils appelaient les policiers albanais, pour qu'ils se chargent eux-mêmes de nous abandonner dans la montagne.

Maintenant, je suis tellement fatigué. Depuis la mort de mon ami Ayoub, j'ai perdu l'espoir. Je n'ose pas dire à la mère d'Ayoub que son fils est mort comme ça, de froid, en pleine montagne. Si la police m'attrape encore, je ne le supporterai pas, je me tuerai. Ça fait trop longtemps que je souffre.

- (1) Témoignage d'un exilé marocain collecté le 15 mars 2021 à Durrës (Albanie)
- (2) Sur une photo qui lui est présentée, il reconnaît les véhicules utilisés par les officiers de Frontex dans la région.

Le rôle de l'UE dans ces violations des droits est manifeste. Alors que Frontex est déployée en Albanie et que ses garde-frontières opèrent à la frontière grecque depuis mai 2019²³⁹, la stratégie de l'agence a été de se présenter comme la gardienne des droits fondamentaux des personnes exilées, sa présence devant participer à empêcher la police aux frontières albanaise de s'adonner à ces pratiques illégales. Mais déjà au moment du lancement de l'opération, la porte-parole de Frontex tenait à préciser que si les refoulements étaient illégaux, « *Frontex [n'avait] aucun pouvoir sur le comportement des garde-frontières nationaux* »²⁴⁰.

Dans les faits, au-delà de cette prétendue impuissante face aux pratiques illégales de la police albanaise, Frontex a participé à aggraver l'ampleur des violations de droits à la frontière grecque. L'agence a en effet considérablement renforcé les capacités d'interception, en déployant dès le mois de mai 2019 plus d'une cinquantaine d'officiers, 16 voitures de patrouilles et un van équipé d'une

²³⁹ Leslie Carretero, « Les garde-frontières de l'UE patrouillent en Albanie pour "lutter contre l'immigration illégale" », InfoMigrants, 22 mai 2019

²⁴⁰ Déclaration d'Izabella Cooper, porte-parole de Frontex, dans le reportage Arte, « Frontex : mission Albanie », 2019 : <https://www.arte.tv/fr/videos/092802-000-A/frontex-mission-albanie/>

caméra à vision thermique²⁴¹. Des patrouilles conjointes rassemblant des officiers de Frontex et des policiers albanais ont été mises en place, dotées de technologies de surveillance de pointe, telles que des jumelles infrarouges ou des caméras thermiques dont la portée peut atteindre 25 km²⁴². Ces dernières années, les moyens opérationnels et techniques n'ont cessé d'être renforcés²⁴³. En mai 2021, soit deux ans après le lancement de son opération en Albanie, Frontex déclarait y avoir déployé 130 officiers²⁴⁴.

Outre le zèle affiché par les autorités albanaises dans les contrôles à cette frontière, une seule chose semble avoir changé depuis le déploiement de Frontex : une fois les personnes interceptées, l'agence veille désormais à ce que celles-ci soient identifiées avant d'être refoulées. Elles sont conduites dans l'un des deux centres, où l'agence procède en coopération avec la police albanaise à la prise d'empreintes²⁴⁵ et à la collecte d'informations dans le cadre d'enquêtes visant à démanteler les réseaux de passeurs. Une fois cette procédure terminée, les personnes semblent être confiées à la police albanaise, qui se charge elle-même du refoulement à proprement parler. Selon certains témoignages, ces opérations de refoulement impliqueraient parfois des agents de Frontex²⁴⁶. Quand bien même ses agents ne seraient pas impliqués directement dans ces opérations, Frontex ne saurait en aucun cas ignorer l'existence de ces violations de droits. L'agence constitue de fait un maillon essentiel dans la chaîne d'actions conduisant au refoulement des personnes exilées.

« [Frontex] constitue de fait un maillon essentiel dans la chaîne d'actions conduisant au refoulement des personnes exilées »

Nul doute que les pratiques massives de refoulements à la frontière grecque sont une conséquence du chantage migratoire que l'UE exerce sur l'Albanie dans le cadre de ses politiques d'externalisation des frontières. En encourageant et en donnant les moyens aux autorités albanaises de surveiller leurs frontières, Frontex joue un rôle clé dans ce processus. Ces dernières ne savent que trop bien que la coopération avec l'agence constitue un premier pas crucial dans le processus d'adhésion. En mars 2021, l'Albanie a ainsi signé un second accord avec Frontex pour renforcer la « *coopération en matière de gestion des frontières, de lutte contre la criminalité transfrontalière et de retour* »²⁴⁷. D'après des sources ne souhaitant pas être citées dans ce rapport, l'Albanie aurait accepté dans ce cadre qu'une mission aérienne de surveillance de Frontex soit lancée à sa frontière avec la Grèce.

L'UE a également fourni à la police albanaise des équipements destinés à la surveillance de cette frontière dans le cadre du programme « EU4SAFEALB » mis en œuvre par l'ICMPD²⁴⁸. Interrogé sur la manière dont l'ICMPD s'assurait que ces équipements ne soient pas impliqués dans des violations de droit, un représentant du centre répondait que ce que les autorités destinataires faisaient des équipements fournis ne les concernaient pas : « *le respect des droits humains n'est pas explicitement mentionné dans nos projets. On estime que dans la mesure où les pays des Balkans sont tous des pays candidats à l'adhésion à l'UE, ils sont suffisamment avancés en termes de respect des droits humains pour ne pas avoir à s'en préoccuper... mais je suis d'accord avec vous, cela n'est qu'à titre théorique* »²⁴⁹.

Au-delà de Frontex et de l'ICMPD, l'UE compte également sur l'OIM pour externaliser le contrôle de ses frontières en Albanie. L'organisation a soutenu la création des deux « centres d'enregistrement et d'hébergement temporaires » à la frontière grecque, utilisés pour enregistrer et rassembler les

²⁴¹ Frontex, Communiqué de presse, "Frontex launches first operation in Western Balkans", 21 mai 2019

²⁴² Entretien réalisé avec un officier de Frontex le 31 mars 2021 à Korçë (Albanie)

²⁴³ Aux équipements de surveillance fournis par l'agence s'ajoutent ceux que l'UE fournit directement à la police albanaise dans le cadre du programme « EU4SAFEALB » (Effective Management of Green and Blue Borders in Albania)

²⁴⁴ Tweet de Frontex publié le 27 mai 2021 : <https://twitter.com/Frontex/status/1397840812239691778>

²⁴⁵ Partie III. D. 1. « Frontex : un maillon pour connecter les bases de données des pays des Balkans à Eurodac ? »

²⁴⁶ Florian Schmitz et Idro Seferi, "Is Frontex involved in illegal 'pushbacks' in the Balkans?", Deutsch Welle, 8 janvier 2021

²⁴⁷ Frontex, communiqué de presse, "Frontex and Albania strengthen their partnership", 17 mars 2021

²⁴⁸ Cf. Annexe 5

²⁴⁹ Entretien réalisé le 23 mars 2021 avec un représentant de la délégation de l'UE en Albanie (en ligne)

personnes exilées préalablement à leur refoulement. Assurant une présence dans ces centres, l'OIM œuvre également au renforcement des capacités de la police aux frontières albanaise opérant à cette frontière, en matière de « *gestion des flux migratoires en accord avec les normes européennes et internationales pertinentes* »²⁵⁰. A noter que la construction du centre de Kapshticë a été soutenue par le fonds « Migrant et réfugié » de la banque du Conseil de l'Europe²⁵¹.

²⁵⁰ IOM Albania, Infosheet, 21 février 2021 :

<https://albania.iom.int/sites/albania/files/documents/IOM%20Albania%2026.02.2021.pdf>.

²⁵¹ COE Bank, "Albania: New Registration and Temporary Accommodation Centre for Migrants", 30 octobre 2019 :

<https://coebank.org/en/news-and-publications/news/albania-new-registration-and-temporary-accommodation-centre-migrants/>

Partie 3

Un « hotspot » au service
de l'Union européenne



Exilé·e·s occupant un bâtiment abandonné dans la ville de Bihać en Bosnie-Herzégovine, à proximité de la frontière croate (Sophie-Anne Bisiaux, février 2021)

Elément central des politiques migratoires européennes à partir de 2015, l'« approche hotspot » a été depuis exportée bien au-delà des frontières de l'UE. Renforcement des capacités d'accueil, externalisation de la demande d'asile, transformation en plateforme d'expulsion, collecte de données à grande échelle : dans la région des « Balkans occidentaux », se retrouvent tous les ingrédients d'une telle approche.

A. Une terre de stockage des « indésirables »

Loin de se cantonner aux frontières conçues comme des lignes stables délimitant des États souverains, la gouvernance de la mobilité s'étend dans la région des Balkans à l'ensemble des territoires traversés par les personnes exilées. Théorisé par divers chercheurs et chercheuses, le phénomène d'« encampement » fait partie de ces outils que l'UE utilise pour tenir à distance les personnes exilées. « Main gauche de l'Empire »²⁵², la logique humanitaire des camps n'est finalement que le pendant des politiques ultrasécuritaires à peines masquées que l'UE et ses États membres mettent en place pour entraver la mobilité le long de la route des Balkans ». Après le lancement du processus d'adhésion et particulièrement depuis 2015, l'UE a ainsi multiplié les camps dans les pays des Balkans, transformant la région en zone de stockage des « indésirables ».

1. UN ARCHIPEL DE CAMPS EN PLEINE EXPANSION



Emplacements de camps recensés depuis 2015. Tous ne sont pas encore ouverts, ou alternent entre période d'ouverture et de fermeture.

²⁵² Michel Agier, « La main gauche de l'Empire. Ordre et désordres de l'humanitaire », Multitudes, 2003/1 (no 11), p. 67-77

Un encampement à grande échelle soutenu par l'UE

La plupart des pays de la région ont une longue expérience des camps. Au lendemain des guerres de Yougoslavie, une multitude de sites avaient été désignés pour accueillir les centaines de milliers de personnes déplacées. C'est particulièrement le cas de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo et de la Serbie. Rien qu'en 1996, cette dernière comptait ainsi près de 700 camps de réfugié-e-s sur son territoire²⁵³. Après avoir été pour la plupart fermés, plusieurs ont été réhabilités les années suivantes, et d'autres construits de toutes pièces, non plus pour accueillir les ressortissant-e-s de la région, mais cette fois pour contenir les personnes migrantes transitant par ces pays pour rejoindre l'UE.

Ces camps peuvent avoir divers statuts. Certains sont ouverts, d'autres sont *de facto* fermés, sans pour autant être placés sous le régime de la détention. Certains sont réservés aux demandeurs et aux demandeuses d'asile ou aux réfugié-e-s, d'autres aux personnes considérées comme étant en transit. Certains n'hébergent que des mineurs et des familles, d'autres uniquement des hommes seuls. Alors que des camps sont construits « en dur », certains ne sont faits que de conteneurs ou de tentes. Les conditions de vie varient considérablement d'un camp à l'autre.

La Serbie et la Bosnie-Herzégovine, les deux principaux pays dans lesquels les personnes migrantes se retrouvent bloquées aux frontières de l'UE, comptent le plus grand nombre de camps sur leur sol, lesquels ont été, pour la grande majorité d'entre eux, soutenus par des fonds européens.

■ **Serbie** : entre 2008 et 2014, la Serbie ouvre d'abord cinq « centres pour demandeurs d'asile ». Après ladite « crise » de 2015, les camps se multiplient, mais prennent désormais pour la plupart la dénomination de « centres de transit ». Entre 2015 et 2017, pas moins de 15 camps sont ainsi créés, 14 étant des « centres de transit », un seul étant destiné à l'accueil des personnes à la recherche de protection. Ces centres bénéficient du fonds ECHO (budget de l'UE pour les opérations européennes de protection civile et d'aide humanitaire), du fonds MADAD (fonds d'affectation spéciale pour la Syrie) ainsi que du soutien d'organisations internationales ou non-gouvernementales telles que le HCR, l'OIM, Oxfam et le Danish Refugee Council²⁵⁴. La Serbie a ainsi reçu des dizaines de millions d'euros pour augmenter ses capacités d'accueil²⁵⁵. La promesse de l'adhésion et les sommes importantes reçues de l'UE ont été deux éléments déterminants ayant encouragé les autorités serbes à coopérer en la matière. Aujourd'hui, la Serbie compte environ 6 000 places d'hébergement (du moins théoriquement²⁵⁶). Depuis 2018 cependant, les camps serbes tendent à se dépeupler, les itinéraires des personnes exilées s'étant en partie déplacés vers la Bosnie-Herzégovine.

■ **Bosnie-Herzégovine** : dès la fin de l'année 2017, la Bosnie-Herzégovine est devenue un point de passage pour un nombre croissant de personnes. Alors qu'en 2017, les autorités bosniennes déclaraient avoir détecté 755 migrant-e-s sur le territoire, ce chiffre est passé à plus de 24 000 pour l'année 2018²⁵⁷. Bien qu'en mars 2016, celles-ci aient adopté une stratégie et un plan d'action en matière de migration et d'asile pour la période 2016-2020²⁵⁸ destiné à anticiper une hausse des arrivées, le pays s'est rapidement retrouvé débordé par la situation. Jusqu'au mois de mai 2018, la Bosnie-Herzégovine ne disposait que de deux centres d'accueil ; le centre pour demandeurs et demandeuses d'asile de Delijaš (d'une capacité de 160 personnes) et le centre pour réfugié-e-s de Salakovac (d'une capacité de 250 personnes)²⁵⁹. Entre juin 2018 et janvier 2021, plus de 88 millions

²⁵³ Kirs, "Republika Srbija Komesarijat za izbeglice: Stanje i potrebe izbegličke populacije u Republici Srbiji. Komesarijat za izbeglice", 2008

²⁵⁴ Andrea Contenta, "From Corridor to Encampment. Mapping EU Strategies of Containment in Serbia", *Movements* 5 (1), 2020

²⁵⁵ Rien qu'en 2015 et 2017, l'Union européenne a alloué 130 millions d'euros à la Serbie pour gérer la "crise migratoire". Une large partie de cette enveloppe aurait été utilisée pour la création des camps.

²⁵⁶ Cf. Partie III. A. 1. « Des conditions souvent indignes et inhumaines »

²⁵⁷ Cf. site de l'OIM en Bosnie-Herzégovine : <https://bih.iom.int/iom-migration-response>

²⁵⁸ Cf. site du Ministère de la Sécurité bosnien : http://www.msb.gov.ba/PDF/Strategija_ENG_2016.pdf

²⁵⁹ Gorana Mlinarević et Nidžara Ahmetašević, "Stuck in the corridors to the EU: people on the move in Bosnia and Herzegovina in 2018", Heinrich Böll Stiftung, février 2019

d'euros de fonds sont débloqués par la Commission européenne pour aider la Bosnie-Herzégovine à renforcer ses capacités en matière de « gestion migratoire ». La quasi-totalité de ces financements sont alloués directement à l'OIM. Sept centres d'« accueil » avec une capacité de 7 830 lits ont ainsi été créés : Sedra, Bira, Miral, Usivak, Borici, Blazuj et Lipa.

Augmenter les capacités d'accueil en prévision d'une nouvelle « crise »

« Plus jamais comme en 2015 » : tel est le mot d'ordre au sein des institutions européennes après la malnommée « crise migratoire ». Pour anticiper un nouvel « afflux » d'exilé-e-s, l'UE multiplie les programmes visant à augmenter les capacités d'accueil des pays des Balkans pour en faire une véritable zone tampon, où pourraient être retenues toutes les personnes souhaitant de rendre vers le territoire des États membres.

Au Kosovo, 2 000 places d'hébergement dans un ancien site militaire de la KFOR

Dans son rapport annuel de 2020 concernant le processus d'adhésion, la Commission européenne notait les progrès du Kosovo concernant ses capacités d'accueil grâce à la révision de son plan de contingence. Alors que jusqu'en 2019, le Kosovo n'avait que 70 places d'hébergement, au cours de l'année, 200 places supplémentaires ont été mises à disposition dans le centre d'accueil de Vranidollë. La Commission relevait également le lancement de travaux de rénovation dans le camp de Belvédère, destiné à offrir 2 000 places d'hébergement supplémentaires (1).

Situé à Mitrovica, Belvédère est un ancien camp militaire français de la KFOR, rétrocédé aux autorités kosovares par la France en 2011 (2). La ville de Mitrovica est connue pour être le siège de tensions persistantes entre nationalistes serbes et kosovars (3). Fait de vieilles baraques, de conteneurs et entouré de barbelés, ce camp ne constitue pas un lieu d'hébergement digne pour les personnes exilées. A noter qu'il a été temporairement utilisé en octobre 2020 à la suite d'un incendie dans le centre d'accueil de Vranidölle avant de prendre lui-même feu en janvier 2021. Six personnes ont été blessées (4).



Photo : Top News - Zjarr në kampin e refugjatëve/ Mitrovicë, gjashtë të lënduar në incident, 28 janviej 2021

- (1) Rapport de la Commission européenne, Kosovo, 2020
- (2) Ministère français de la défense, « Kosovo : rétrocession du camp du Belvédère », 27 juin 2011
- (3) Le Point, Kosovo : Mitrovica, cité de l'angoisse, 16 février 2018
- (4) Are you Syrious, Daily Digest 28/1/21: Fire in a refugee camp in Kosovo leaves six injured, 29 janvier 2021

Ces pays sont ainsi sommés dès l'année 2015, de définir des « plans de contingence », destinés à renforcer « *les capacités et la préparation des gouvernements à gérer les flux migratoires mixtes de masse en garantissant qu'une assistance et une protection appropriées et opportunes puissent être fournies à tous les migrants et demandeurs d'asile vulnérables transitant par les Balkans occidentaux* »²⁶⁰. En septembre 2015, un premier programme est lancé dans la région avec le soutien de l'OIM²⁶¹. Visant d'abord les autorités serbes et macédoniennes, le programme s'adresse également, dans une moindre mesure, aux autorités bosniennes, albanaises, monténégrines et kosovares, dans l'anticipation d'un déplacement des routes migratoires. L'aspect central des plans de contingence est l'augmentation des capacités d'accueil des migrant·e·s dans des camps.

Depuis, les pays des Balkans sont régulièrement appelés par la Commission européenne à définir ou à mettre à jour leur plan de contingence, une aide leur étant apportée dans le cadre du projet IPA II « *Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey* »²⁶². Chaque année, la Commission évalue les progrès effectués par ces pays pour améliorer leur plan de contingence et renforcer leur capacité d'accueil. En la matière, le cas du Kosovo, petit pays d'à peine 1,9 millions d'habitant·e·s, est le plus emblématique (**cf. encadré ci-dessus**).

Des conditions indignes et inhumaines

Bien que la plupart des camps construits dans la région des Balkans aient bénéficié de fonds européens, ces infrastructures sont pour beaucoup très loin de respecter les standards minimums prévus par le droit de l'Union en matière de conditions d'accueil²⁶³. Particulièrement en Bosnie-Herzégovine, les camps sont souvent surpeuplés. C'est le cas par exemple du camp de Blazuj à Sarajevo, où s'entassaient 3 000 personnes à l'hiver 2021²⁶⁴, ou encore le camp de Miral dans le Canton d'Una Sana, où les exilé·e·s racontent vivre à plus de 12 dans des conteneurs conçus normalement pour huit personnes, obligées de dormir à plusieurs dans le même lit. Ce surpeuplement est souvent cause de tensions entre les résident·e·s du centre, donnant parfois lieu à des conflits²⁶⁵. Dans certains camps, les exilé·e·s doivent faire la queue pendant plusieurs heures pour recevoir leur repas.

Les conditions d'hygiène sont également alarmantes. Dans de nombreux camps, les exilé·e·s sont confronté·e·s à la gale et à divers problèmes de peau. Malgré les efforts de certaines organisations fournissant des services médicaux, l'accès aux soins pour les personnes vivant dans les camps reste aléatoire. En 2018, un jeune garçon est ainsi mort de pneumonie dans le camp de Bira (Bosnie-Herzégovine), faute d'accès à des soins appropriés²⁶⁶. La pandémie de Covid-19 a encore aggravé les conditions sanitaires dans les camps, la promiscuité ne permettant pas le respect des gestes barrières.

« **Délivrant un message d'inhospitalité et d'hostilité, les camps fonctionnent comme des dispositifs répulsifs** »

Dans certains camps au nord de la Serbie, les conditions de vie sont également extrêmement précaires. Si les autorités serbes tentent de faire bonne figure afin de continuer à toucher les financements européens pour l'hébergement des exilé·e·s, la réalité de l'accueil est parfois bien loin de correspondre à ce qui est affiché. Des personnes exilées rencontrées devant le centre de Sombor (installé

²⁶⁰ OIM, Fact sheet « Enhancing Preparedness for Migration Management Through Contingency Planning in the Western Balkans », juillet 2016

²⁶¹ Ibidem

²⁶² Cf. EASO, « Third workshop on Contingency Planning, 18 – 19 October 2018, Skopje, former Yugoslav Republic of Macedonia », 19 octobre 2018

²⁶³ Cf. notamment la Directive du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

²⁶⁴ Pour une capacité d'environ 2 400 places en janvier 2021.

²⁶⁵ Zeljko Trkanjec, « Riot breaks out at migrant centre outside Sarajevo », Euractiv, 22 janvier 2021

²⁶⁶ Entretien réalisé avec Nidzara Ahmetasevic le 23 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

à proximité de la frontière serbe) ont ainsi témoigné être officiellement enregistrées dans le centre auprès du Commissariat serbe pour les réfugiés, mais faute de place, être obligées de dormir sur des cartons et sous des bâches en plastique²⁶⁷.



Abris de fortune construits par des exilé·e·s devant le camp officiel de Sombor en Serbie (Sophie-Anne Bisiaux, avril 2021)

Outre les violences commises aux frontières, la stratégie européenne de découragement et de dissuasion repose aussi sur l'indignité des conditions de vie des exilé·e·s, en particulier dans les camps, et notamment ceux qui sont installés le long de la route des Balkans. Délivrant un message d'inhospitalité et d'hostilité, les camps fonctionnent comme des dispositifs répulsifs. C'est en ce point précis que les intérêts des dirigeant·e·s européen·ne·s et des dirigeant·e·s des pays des Balkans convergent. De fait, aucun n'a intérêt à faire de la région une zone trop accueillante pour les personnes exilé·e·s, les un·e·s comme les autres croyant fermement à la théorie de l'« appel d'air » et partageant la même finalité : pousser ces personnes à rentrer chez elles, par tous moyens et au mépris des droits.

2. DES DISPOSITIFS DE CONTROLE DE LA MOBILITE

Maintenir les personnes exilées loin des frontières européennes

Loin d'être des espaces neutres, les camps constituent des lieux de contrôle de la mobilité. Pleinement intégrés dans le régime frontalier global, ils sont tout d'abord établis dans des lieux stratégiques, l'UE encourageant la création de camps le plus loin possible de ses frontières. En Serbie, la variation des conditions d'un centre à l'autre a par exemple été utilisée à des fins de gestion des mouvements migratoires, les autorités serbes et les ONG ayant, sous l'influence de l'UE, priorisé l'amélioration des conditions dans les centres du sud du pays, au détriment de ceux du nord, lesquels sont situés à proximité des frontières européennes²⁶⁸.

En Bosnie-Herzégovine, l'intégration des camps dans le régime du contrôle des mobilités est encore plus flagrante. Un représentant de la délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine interrogé lors de la mission regrettait que les camps du pays soient concentrés dans le canton d'Una Sana, à proximité des frontières de l'UE. Il déplorait également qu'en Bosnie, les camps soient peu nombreux et très peuplés, préférant à cette configuration le modèle serbe, où il existe une multitude de camps, plus petits, rendant plus facile le contrôle des personnes exilées en cas de départs massifs, à l'échelle d'un

²⁶⁷ Entretien réalisé avec des personnes exilées le 8 avril 2021 à Sombor

²⁶⁸ Andrea Contenta, "From Corridor to Encampment. Mapping EU Strategies of Containment in Serbia", *Movements* (1) 5, 2020

camp, pour le « game »²⁶⁹. Dans une résolution proposée en juin 2021, alors que le Parlement européen appelait au renforcement des capacités d'accueil de la Bosnie-Herzégovine, il était précisé que cela devait se faire « *de préférence aux points d'entrée des migrants dans sur le territoire* »²⁷⁰.

Le bras de fer entre l'UE et les autorités locales du canton d'Una Sana est particulièrement révélateur de la manière dont les camps sont au cœur de l'instrumentalisation politique et de stratégies de contrôle des mobilités. Dès la fin de l'année 2017, ce canton a été marqué par l'augmentation du nombre de personnes exilées. A la suite du renforcement de la frontière croate et de l'intensification des pratiques de refoulements, de nombreuses personnes se sont retrouvées bloquées dans cette région formant un goulet d'étranglement aux portes de l'UE. Sur les sept camps financés par l'UE et gérés par l'OIM, cinq y ont été construits. Alors que les camps officiels ont été rapidement saturés, des centaines de personnes exilées ont commencé à squatter des bâtiments abandonnés dans les villes et les villages à proximité de la frontière.

Instrumentalisée à des fins politiques et électorales, la question de la migration divise la population locale. Chez certain·e·s, la solidarité, très forte au départ, s'épuise et le sentiment d'abandon de la part des autorités centrales et de l'UE prend progressivement de l'ampleur. C'est le cas en particulier dans la ville de Bihać qui compte environ 60 000 habitant·e·s et dans laquelle plusieurs centaines d'exilé·e·s viennent trouver refuge, non seulement dans les camps de Borici et Bira, camps gérés par l'OIM construits dans la ville même, mais également dans des squats improvisés. La population locale a le sentiment d'être entre le marteau et l'enclume : entre l'UE qui ferme ses frontières et les autorités centrales de Sarajevo qui laissent la charge de l'accueil reposer principalement sur le canton d'Una Sana.

Au mois de juin 2019, le maire de Bihać, soutenu par le gouvernement cantonal, décide de déplacer toutes les personnes exilées séjournant en-dehors des centres officiels pour les emmener sur le site de Vučjak. Situé à 8 kilomètres de Bihać et à moins de 3 kilomètres de la frontière avec la Croatie, l'emplacement de ce camp est approuvé par les autorités centrales, mais rejeté par l'UE et l'OIM. Pour ces dernières, le camp est « dangereux » : il se situe à proximité de champs de mines anti-personnelles, de forêts remplies de loups et de serpents, ne possède pas d'infrastructures permettant d'assurer des conditions de vie minimales, n'est pas relié au réseau électrique ni au réseau d'eau courante, et présente des risques sanitaires majeurs en tant qu'ancienne décharge de produits chimiques. Mais si l'emplacement de Vučjak inquiète, c'est aussi parce qu'il se situe très près des

« Mais si l'emplacement de Vučjak inquiète, c'est aussi parce qu'il se situe très près des frontières européennes, constituant un camp de base potentiel pour celles et ceux qui tentent le « game » »

frontières européennes, constituant un camp de base potentiel pour celles et ceux qui tentent le « game ». En octobre 2019, le camp compte plus de 2 000 personnes²⁷¹. Seule la Croix-Rouge locale y intervient, tentant, malgré les conditions, d'offrir aux personnes exilées deux repas par jour. En décembre 2019, après la demande de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe Dunja Mijatovic que Vučjak soit fermé sans délai, le camp est évacué. Une partie des personnes est

transférée dans des camps à Sarajevo, les autres retournent se cacher dans des squats ou dans des abris de fortune construits dans les forêts bordant la frontière.

En avril 2020, en vue de répondre au contexte de la pandémie, l'OIM ouvre un camp de tentes d'urgence à Lipa, près de Bihać. Présenté comme une solution provisoire en attendant que d'autres structures d'accueil, plus durables, soient établies dans le canton, le camp n'est conçu que pour des conditions estivales. Mais alors qu'à la fin de l'été, Lipa héberge plus de 1 500 personnes dans des

²⁶⁹ Entretien réalisé le 26 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

²⁷⁰ Parlement européen, « Motion for a European Parliament resolution, on the 2019-2020 Commission Reports on Bosnia and Herzegovina », 1er juin 2021

²⁷¹ Julia Dumont, « Bosnie : plus de 1 000 migrants transférés dans le camp de Vucjak, l'ONU craint une "urgence humanitaire" », InfoMigrants, 18 octobre 2019

conditions dramatiques, les organisations internationales et les autorités bosniennes n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur d'autres alternatives. Uniquement constitué de quatre tentes dortoirs, le camp n'a ni chauffage ni électricité. Au mois d'octobre, la situation s'aggrave avec la décision des autorités du canton d'Una Sana, à la suite de tensions avec la population locale, de fermer Bira, situé dans la ville de Bihać, et de transférer une partie des personnes dans le camp de Lipa, déjà surpeuplé²⁷². La « crise » atteint son paroxysme lorsque le 23 décembre 2020, au moment de son évacuation, ce dernier est ravagé par un incendie. Alors que l'hiver est particulièrement rude, des milliers de personnes se retrouvent sans solution d'hébergement dans le canton d'Una Sana²⁷³. L'UE et l'OIM jettent alors l'opprobre sur les autorités bosniennes, leur imputant l'entière responsabilité du sort des personnes exilées laissées à la rue et continuent à faire pression pour que celles-ci acceptent de rouvrir Bira²⁷⁴.



Le camp de Bira, fermé à la suite de protestations de la population locale et à l'instrumentalisation politique de la question des exilées par les autorités de Bihać (Sophie-Anne Bisiaux, février 2021)

La réhabilitation du camp de Lipa a finalement été la solution trouvée permettant de faire converger les intérêts de chaque partie. Situé à une trentaine de kilomètres de Bihać, en pleine montagne et isolé de tout, la localisation de Lipa convient aux autorités locales car elle permet de tenir à distance de la ville les personnes exilées. De leurs côtés, l'OIM et l'UE se satisfont d'un camp dont la localisation n'est pas trop proche des frontières européennes, offrant des possibilités de contrôle suffisantes, ainsi que des conditions de vie plus ou moins acceptables aux yeux de la communauté internationale. Aussi, les différents acteurs se sont-ils lancés dans un projet de « winterization » de Lipa : équiper le camp de conteneurs pour le rendre habitable en hiver et en faire une structure durable.

Pour ce projet, l'UE a débloqué des fonds supplémentaires²⁷⁵. Les capacités des camps ont atteint 1 500 places et ce nombre devrait encore augmenter dans le futur. Rien ne dit si ce camp restera un lieu ouvert ou non, mais comme le souligne le réseau Border Violence Monitoring, l'isolement extrême du camp constitue une restriction *de facto* de la liberté de mouvement des personnes exilées²⁷⁶. Les bâtiments occupés dans la ville de Bihać continuent à être régulièrement évacués par la

²⁷² InfoMigrants, « En Bosnie, des centaines de migrants expulsés d'un camp de l'OIM », 1er octobre 2020

²⁷³ InfoMigrants, « Bosnie : le camp de Lipa ravagé par un incendie, 1 300 migrants à la rue », 23 décembre 2020

²⁷⁴ Communiqué de presse SEAE, « Bosnie Herzégovine : le Haut représentant Josep Borrell s'est entretenu avec le président de la présidence Milorad Dodik », 11 janvier 2021

²⁷⁵ Commission européenne, « Bosnia and Herzegovina: EU allocates additional €3.5 million to support vulnerable refugees and migrants », 3 janvier 2021

²⁷⁶ Entretien réalisé avec une membre du réseau BVMN le 13 février 2021 (à distance).

police, les personnes exilées étant systématiquement ramenées dans le camp de Lipa. Comme l'affirmait un exilé rencontré au cours de la mission : « *Lipa n'est pas un lieu de vie, c'est un lieu de survie* »²⁷⁷.

Des camps sous haute surveillance

Outils de surveillance par excellence, les camps offrent aux autorités qui les gèrent la possibilité de contrôler les différents aspects de l'existence des publics internés. L'accès aux camps est d'abord conditionné par l'enregistrement auprès des autorités étatiques. La personne qui souhaite bénéficier de tout service humanitaire doit ainsi préalablement décliner son identité, et généralement se laisser prendre en photo et donner ses empreintes digitales. Il est rare que la personne soit informée de la manière dont seront utilisées ses données personnelles, et rien ne lui garantit que celles-ci ne seront pas mises au service de son expulsion. Aussi les empreintes de la personne risquent-elles d'être enregistrées dans des bases de données européennes, puis utilisées par la suite à son encontre pour la maintenir à distance du sol des États membres²⁷⁸.

Au-delà de ces technologies de collecte de données qui font leur apparition dans de plus en plus de camps, ces derniers sont souvent dotés de nombreux équipements de surveillance. En Bosnie-Herzégovine, l'OIM a ainsi dédié une partie du budget européen pour équiper les centres avec des systèmes de vidéo-surveillance²⁷⁹. Alors qu'elle embauche également des compagnies privées de sécurité pour la surveillance des camps, des membres du personnel de celles-ci ont été à plusieurs reprises impliqués dans des cas de violences sur les personnes exilées. Divers témoignages font état de l'utilisation par ces entreprises de matraques et de tasers²⁸⁰. En mai 2020, un père de famille kurde serait décédé après avoir été violemment matraqué par des gardiens dans le camp d'Usivak²⁸¹.

A noter que la pandémie de Covid-19 a été instrumentalisée par les autorités des pays des Balkans et l'UE pour renforcer le contrôle sur les personnes exilées dans les camps. Le long de la route des Balkans, des milliers de personnes ont ainsi été confinées à l'intérieur même de ces lieux. C'est par exemple le cas en Serbie, laquelle, après avoir déclaré l'état d'urgence le 15 mars 2020, a déployé l'armée dans les camps du nord du pays pour empêcher les exilé-e-s d'en sortir²⁸². En Bosnie-Herzégovine, des milliers d'exilé-e-s ont également été enfermés-e-s dans les camps au plus fort de la pandémie. Sous prétexte de lutter contre la propagation du virus, de nombreux squats ont été vidés par la police et leurs occupant-e-s emmené-e-s de force dans des camps officiels.

Dans celui de Gevgelija, les autorités macédoniennes sont allées jusqu'à enfermer les personnes à même les conteneurs pendant leur quarantaine. Cette pratique perdurait en 2021, longtemps après la fin de l'état d'urgence proclamée en juin 2020, et donc en dehors de toute base légale²⁸³. A noter que cette période de quarantaine, fixée à 25 jours, puis à deux semaines, est d'une durée supérieure à celle exigée pour le reste de la population en Macédoine du Nord. Les personnes enfermées dans ces conteneurs ne peuvent se rendre aux sanitaires du camp que sous escorte policière. Ces pratiques d'enfermement concernent également les mineurs.

Empêcher à tout prix l'autonomie des migrations et la solidarité citoyenne

Alors que les camps sont utilisés comme outils de contrôle des mobilités, les autorités font en sorte qu'ils deviennent des points de passage incontournables. Toute forme d'organisation autonome des personnes migrantes est découragée, qu'il s'agisse de location de logements privés, de campements

²⁷⁷ Entretien réalisé le 21 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine).

²⁷⁸ Cf. Partie III. D. « Vers un Dublin extra-européen ? »

²⁷⁹ Cf. site de l'OIM : https://bih.iom.int/pbn/information-implementation-projects-related-emergency-response-migrant-and-refugee-situation#_ftn1

²⁸⁰ Entretien réalisé avec Nidzara Ahmetasevic le 23 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine).

²⁸¹ Emma Wallis, "The death of a Kurdish migrant in Bosnia", InfoMigrants, 6 mai 2021

²⁸² VOA, "Serbia Deploys Army to 'Secure' 3 Migrant Camps", 16 mai 2020

²⁸³ Entretien réalisé avec une représentante de l'ONG Myla le 7 avril 2021 (à distance)

informels dans les forêts, d'installation de tentes dans des parcs urbains, ou d'occupation de bâtiments abandonnés. Ces lieux sont régulièrement évacués par la police, les personnes exilées étant généralement soit chassées loin des villes, soit emmenées de force dans des camps officiels, soit dans certains cas, expulsées à une frontière²⁸⁴.

Parallèlement, les autorités ont criminalisé toute forme de « solidarité autonome », laquelle doit être différenciée de l'aide humanitaire institutionnalisée : « *la solidarité autonome des migrants se distingue de ce que nous appelons le "complexe industriel humanitaire" par son refus actif des obligations légales de contrôler et de dénoncer les sans-papiers aux autorités, sa résistance aux hiérarchies raciales qu'implique l'aide humanitaire, ainsi que sa contestation de la marchandisation de la vie des migrants. Plutôt que de "combler les lacunes" de l'État ou d'améliorer les frontières et leur violence, les pratiques autonomes de solidarité avec les migrants cherchent à "créer des fissures" dans le bon fonctionnement des régimes frontaliers* »²⁸⁵. Ce que l'on constate, c'est que l'encampement des exilé-e-s le long de la route des Balkans s'est accompagné d'une criminalisation de la « solidarité autonome », les autorités étatiques s'efforçant de bannir les formes d'aide tentant d'échapper aux logiques de contrôles.

« L'encampement des exilé-e-s le long de la route des Balkans s'est accompagné d'une criminalisation de la « solidarité autonome »

Particulièrement nombreuses en 2015, les initiatives de solidarité avec les exilé-e-s, aussi bien celles mises en œuvre par des volontaires internationaux que par la population locale, ont progressivement été placées sous la surveillance des autorités, jusqu'à être totalement interdites. Après la fermeture officielle de la route des Balkans en mars 2016, les autorités serbes se

soient par exemple lancées dans une campagne de stigmatisation des personnes solidaires, accusées d'être des passeurs, ou encore de créer du « désordre » dans le pays en attirant les personnes exilées en dehors des camps. Toutes les organisations ne se pliant pas suffisamment à la vision institutionnelle des autorités serbes et refusant de s'inscrire dans une logique de tri ont été forcées d'arrêter leurs activités²⁸⁶. Le but : faire en sorte que toutes les personnes exilées n'aient d'autre choix que de se tourner vers les camps officiels. Ainsi, en novembre 2016, le gouvernement de Serbie a-t-il demandé à toutes les ONG et à tou-te-s les bénévoles de cesser de fournir des services aux 1 200 réfugié-e-s bloqué-e-s à Belgrade, l'objectif étant de faire en sorte que l'ensemble des personnes exilées vivant dans la capitale se retrouve dans des camps, le plus rapidement possible²⁸⁷.

En Bosnie-Herzégovine, les autorités ont également tenté de rétrécir l'espace de solidarité autonome en criminalisant toute aide apportée aux personnes exilées en dehors de l'aide humanitaire fournie dans les camps, et en interdisant les distributions organisées par des ONG non-autorisées. C'est en particulier le cas dans le canton d'Una Sana où l'aide citoyenne est contrainte de se mettre en place clandestinement, la police locale s'attaquant aussi bien aux volontaires internationaux qu'à la population locale solidaire. Plusieurs personnes rencontrées au cours de la mission affirment avoir eu des problèmes avec les autorités après avoir défendu la cause des personnes migrantes : une journaliste tentant de couvrir de manière critique la situation dans les camps²⁸⁸, deux jeunes femmes aidant les personnes migrantes dans la ville de Zenica en leur distribuant vêtements et nourriture²⁸⁹, des volontaires internationaux à Velika Kladusa organisant des maraudes solidaires dans les squats... Tou-te-s ont été criminalisé-e-s d'une manière ou d'une autre.

²⁸⁴ Cf. Partie II. C. 1. « Serbie : interception, éloigner, décourager », et Partie II. C. 2. « Albanie : l'implication de Frontex dans des pratiques illégales ».

²⁸⁵ Deanna Dadusc, Pierpaolo Mudu, "Care without Control: The Humanitarian Industrial Complex and the Criminalisation of Solidarity", avril 2020 (traduction libre de l'anglais).

²⁸⁶ Marta Stojić Mitrović, Nidžara Ahmetašević, Barbara Beznec et Andrej Kurnik "The dark sides of Europeanisation. Serbia, Bosnia and Herzegovina and the European border regime", Rosa Luxemburg Stiftung, 2020

²⁸⁷ Lettre du gouvernement serbe datée du 4 novembre 2016, disponible sur le site de BVMN : <https://serbia.bordermonitoring.eu/2016/11/04/open-letter-to-ngos-operating-in-serbia/>.

²⁸⁸ Entretien réalisé avec une journaliste basée à Banja Luka le 1er février 2021 (à distance)

²⁸⁹ Entretien réalisé le 28 janvier 2021 à Zenica (Bosnie-Herzégovine).

B. Un centre de traitement de la demande d'asile

L'idée d'externaliser la demande d'asile dans certains pays des Balkans n'est pas nouvelle. Déjà en 2003, le gouvernement britannique proposait la création de centres pour le traitement de la demande d'asile dans des États en dehors du territoire de l'UE²⁹⁰, parmi lesquels l'Albanie²⁹¹. Si ces centres n'ont jamais été mis en place en tant que tels, l'UE a cependant repris cette idée à son compte, multipliant depuis plusieurs décennies les dispositifs de sous-traitance de l'asile dans la région. Dans un document daté du 12 mai 2020, la Présidence croate regrettait ainsi que les pays des « Balkans occidentaux » continuent de se percevoir comme des pays de transit et rappelait la nécessité d'encourager ces derniers à s'appréhender comme des pays de destination, notamment en les aidant à renforcer leur système d'asile²⁹².

1. RENFORCER LES CAPACITES EN MATIERE DE TRAITEMENT DE LA DEMANDE D'ASILE ET D'INTEGRATION

Aligner la législation et les pratiques en matière d'asile sur les standards européens

Pour encourager les pays des « Balkans occidentaux » à renforcer leurs systèmes d'asile, l'UE s'appuie sur leur statut de candidats à l'adhésion, l'asile faisant partie des domaines dans lesquels ces pays doivent aligner leur législation et leurs pratiques sur les standards européens. A la suite du Conseil européen de Tampere en 1999, les États membres se sont progressivement dotés d'une politique commune en matière d'asile, comprenant une procédure commune unique, un statut uniforme pour les bénéficiaires d'une protection internationale ou encore des règles concernant la détermination de l'État responsable de la demande d'asile. Entre le début des années 2000 et 2013, divers textes législatifs et non-législatifs ont été adoptés pour mettre en place ce régime d'asile européen commun (RAEC), tels les directives « qualification », « accueil », « procédures », ou les règlements Dublin et Eurodac.

« le chantage à l'adhésion est [...] utilisé par l'UE et ses États membres pour parvenir à leurs propres fins : renforcer les systèmes d'asile des pays candidats pour leur sous-traiter leurs propres responsabilités en matière de protection internationale. »

Pour pouvoir prétendre rejoindre le club européen, les pays des « Balkans occidentaux » sont sommés d'intégrer progressivement le RAEC. Chaque année, la Commission européenne dresse pour chaque pays le bilan des avancées dans ce domaine. Dans son évaluation pour 2020, la Commission appelait par exemple l'Albanie à renforcer sa procédure d'appel en matière d'asile et à mieux identifier les personnes vulnérables lors de la procédure d'enregistrement de la demande d'asile à la frontière²⁹³. Elle félicitait le Kosovo d'avoir adopté une nouvelle législation en matière d'asile en 2019, proche des standards européens, mais regrettait le manque de capacité du pays en termes de collecte de données biométriques²⁹⁴. Elle soulignait également les progrès du Monténégro à la suite de la révision de sa loi sur l'asile en 2019, ainsi que son adoption d'une liste de pays d'origine sûrs, permettant le traitement accéléré de certaines demandes²⁹⁵. Elle regrettait en revanche que la Macédoine du Nord ne garantisse pas dans la pratique l'accès à une assistance juridique gratuite pour les demandeurs et demandeuses d'asile²⁹⁶. La Serbie était quant à elle encouragée à renforcer la

²⁹⁰ Cf. Note Migreurop #11, « Protéger et contrôler : les deux visages du HCR », mai 2020

²⁹¹ Esther Addley, « Welcome to camp Tirana It's been suggested that asylum-seekers arriving in the UK will be sent on to Albania. So how would they fare there? », The Guardian, 11 mars 2003

²⁹² Présidence croate du Conseil de l'UE, « Strengthening migration management capacities in the Western Balkan region », 12 mai 2020 (traduction libre de l'anglais). Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/1233/eu-council-western-balkans-migration-management-7896-20.pdf>

²⁹³ Commission européenne, « Albania report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

²⁹⁴ Commission européenne, « Kosovo report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

²⁹⁵ Commission européenne, « Montenegro report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

²⁹⁶ Commission européenne, « North Macedonia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

formation de ses officiers de protection, notamment dans le traitement des demandes d'asile basées sur le genre²⁹⁷. Enfin, la Commission appelait la Bosnie-Herzégovine à assurer un meilleur accès à la demande d'asile et à raccourcir les délais d'examen des demandes²⁹⁸.

A travers le processus d'adhésion, l'UE a ainsi une grande influence sur l'orientation des politiques d'asile des pays des « Balkans occidentaux ». Aussi le chantage à l'adhésion est-il utilisé par l'UE et ses États membres pour parvenir à leurs propres fins : renforcer les systèmes d'asile des pays candidats pour leur sous-traiter leurs propres responsabilités en matière de protection internationale.

Le rôle du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

Pour renforcer les systèmes d'asile des pays des Balkans, l'UE s'appuie en particulier sur le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO). Centre d'expertise en matière d'asile créé en 2010, EASO est chargé de contribuer à la mise en œuvre du régime d'asile européen commun et d'aider les États membres à remplir leurs obligations européennes et internationales en matière de protection internationale. Depuis sa création, le bureau est en pleine expansion, opérant non seulement dans les États membres, mais de plus en plus dans les pays tiers, et particulièrement dans la région des Balkans à partir de 2016.

Dans le cadre du programme IPA *“Regional Protection Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey”* financé par l'UE, EASO aide les pays concernés à aligner leur législation et leurs pratiques sur les standards européens dans le domaine de l'asile et de l'accueil des demandeurs et demandeuses d'asile. Pour ce faire, EASO leur propose notamment des « feuilles de route » détaillant les différentes étapes à accomplir pour à terme mettre en œuvre le régime d'asile européen commun. La Serbie et la Macédoine du Nord ont été les deux premiers pays à recevoir de telles feuilles de route en 2017. Alors que ces dernières ont été révisées entre temps, en 2020, l'Albanie et la Bosnie-Herzégovine ont également adopté de tels documents. Au Kosovo et au Monténégro, le projet en est à la phase de l'évaluation des besoins²⁹⁹.

Dans le cadre du projet susmentionné, plusieurs ateliers et conférences ont aussi été organisés en 2019 pour renforcer l'échange d'informations concernant les pays d'origine des personnes exilées transitant par la région. Un atelier s'est ainsi concentré en particulier sur le Pakistan et l'Irak³⁰⁰. Cet échange d'informations vise notamment à aider les pays des Balkans à déterminer quels pays d'origine peuvent être reconnus comme « sûrs ». Défini à l'article 38 de la directive « procédures », le concept de « pays tiers sûr » permet, entre autres, l'application d'une procédure accélérée pour l'examen de la demande d'asile (**cf. encadré ci-dessous**). Le soutien apporté à ces pays pour qu'ils adoptent également des listes de « pays tiers sûrs » pourrait servir à renforcer les capacités de ces pays en matière de retour³⁰¹.

A noter que EASO fournit aussi une assistance aux pays des Balkans dans la définition de leurs plans de contingence, dans la formation de leurs officiers de protection, ainsi que dans l'évaluation des conditions d'accueil dans les centres pour demandeurs et demandeuses d'asile.

²⁹⁷ Commission européenne, « Serbia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

²⁹⁸ Commission européenne, « Bosnia and Herzegovina report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

²⁹⁹ Entretien avec une représentante de EASO réalisé le 16 avril 2021.

³⁰⁰ Cf site de EASO, " EASO outside the EU " : <https://www.easo.europa.eu/easo-outside-eu>

³⁰¹ Cf. Partie III. C. « Une plateforme pour sous-traiter les retours »

Une procédure accélérée dans la nouvelle loi sur l'asile adoptée par l'Albanie

En février 2021, l'Albanie a adopté une nouvelle loi sur l'asile (1). Rédigée avec le soutien de EASO, de la direction générale de la migration et des affaires intérieures (Commission européenne) et du HCR, le texte introduit la « procédure accélérée », notion inspirée du droit de l'Union en matière d'asile. Celle-ci vise en particulier à traiter de manière plus rapide la demande d'asile de certaines personnes, notamment en fonction de leur pays de provenance. Selon une représentante de EASO interrogée à ce sujet, la procédure viserait en particulier les ressortissant·e·s de nationalité algérienne ou marocaine, lequel·le·s sont nombreux·euse·s à transiter par le pays (2). Les autorités albanaises prévoient la possibilité d'utiliser une telle procédure dans l'éventualité d'une délocalisation de la procédure d'asile à la frontière grecque (cf. Partie III. B. 2. « Miser sur le tri aux frontières »).

- (1) Loi n° 10/2021 sur l'asile en République d'Albanie.
Disponible ici : <https://www.refworld.org/docid/60533c8c4.html>
- (2) Entretien avec une représentante de EASO réalisé le 16 avril 2021.

Les « Balkans occidentaux » : « pays tiers sûrs » ?

Les enjeux que représentent le renforcement des capacités en matière d'asile dans les pays des « Balkans occidentaux » sont de taille pour l'UE, allant bien au-delà de la potentielle adhésion de ces pays, laquelle n'est qu'une hypothèse lointaine et incertaine³⁰². Si l'UE et ses États membres affichent leur volonté d'améliorer le sort des personnes exilées bloquées dans la région, ils ne cachent qu'assez maladroitement leur ambition de se défaire sur ces pays de leurs propres responsabilités en matière de protection internationale. L'enjeu d'un tel renforcement semble avant tout être de faire passer ces pays comme étant « des pays tiers sûrs ». Inscrit dans la Directive « procédures » (2013)³⁰³, ce concept permet en effet de faciliter le renvoi de demandeurs et demandeuses d'asile dans des pays tiers sans examen approfondi de leur demande (application d'une procédure accélérée).

Or, cela fait plusieurs années que la Commission européenne tente d'inscrire les pays des Balkans sur une liste européenne de « pays tiers sûrs »³⁰⁴. Alors que ce concept est pour l'heure d'application facultative par les États membres, la Commission prévoit dans son nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile de la rendre obligatoire. Toute personne exilée qui serait appréhendée en train de franchir « irrégulièrement » une frontière et déposerait une demande d'asile dans un État membre européen après avoir transité par l'un des pays des Balkans pourrait ainsi être renvoyée vers ce dernier, sous prétexte qu'elle aurait pu y bénéficier d'une protection suffisante (la demande d'asile étant alors « irrecevable »).

Le pays de renvoi serait dès lors en charge de l'examen de sa demande d'asile, et en cas de rejet de son expulsion vers son pays d'origine. Une personne arrivant en Italie mais dont il existe la preuve qu'elle est passée par Sarajevo peut ainsi être renvoyée vers la Bosnie. La mise en œuvre d'une telle configuration serait facilitée par la création dans la région des Balkans d'un système de collecte et d'échange de données à grande échelle, ce à quoi l'UE s'est également attelée ces dernières années³⁰⁵. A noter que ce concept de « pays tiers sûr » pourrait également être opposé dans le cadre de la procédure de filtrage aux frontières proposée dans le Pacte

« Refoulements massifs et violents aux frontières, enfermement arbitraire dans des camps insalubres et surpeuplés, défaillance de la procédure d'asile... nul ne saurait soutenir face à l'épreuve de ces faits que ces pays sont « sûrs » »

³⁰² Cf. Partie I. A. 2. « Un processus d'adhésion aujourd'hui au point mort ? »

³⁰³ Pour être défini comme « sûr », un pays doit principalement respecter le droit d'asile et le principe de non-refoulement conformément à la convention de Genève de 1951.

³⁰⁴ Cf. Forum réfugiés, « Le concept de « pays tiers sûr » de nouveau en discussion dans le pacte sur la migration et l'asile », 4 décembre 2020

³⁰⁵ Cf. Partie III. D. 1. « La mise en œuvre d'un système de collecte et d'échange de données à grande échelle »

européen sur la migration et l'asile³⁰⁶. Si le texte est adopté en l'état, cette procédure sera ainsi appliquée, sauf exceptions, à toute personne se présentant aux frontières extérieures de l'UE de manière « irrégulière »³⁰⁷.

La Commission européenne a beau dépenser des millions d'euros pour tenter de faire passer les pays des « Balkans occidentaux » pour « sûrs », la réalité observée sur le terrain vient immédiatement dissiper ce montage en trompe-l'œil. Refoulements massifs et violents aux frontières, enfermement arbitraire dans des camps insalubres et surpeuplés, défaillance de la procédure d'asile³⁰⁸ ... nul ne saurait soutenir face à l'épreuve de ces faits que ces pays sont « sûrs ».

2. MISER SUR LE TRI AUX FRONTIERES

Filter les demandeurs et les demandeuses d'asile aux frontières européennes

Si la proposition faite par le Royaume-Uni en 2003 de créer des centres de traitement de la demande d'asile dans les pays des Balkans n'avait pas abouti à l'époque, les dispositifs visant à externaliser la procédure de demande d'asile à des pays tiers reviennent en force au lendemain de la « crise » de 2015.

Le cas de la Hongrie est à ce titre exemplaire. Parallèlement à la construction d'une barrière à sa frontière avec la Serbie et à ses pratiques de refoulements³⁰⁹, la Hongrie a mis en place fin 2015 deux « zones de transit ». Situées le long de la frontière serbe sur le territoire hongrois, ces zones sont considérées – selon une fiction juridique – comme ne faisant pas partie territoire hongrois, les autorités nationales estimant que les personnes exilées qui s'y trouvent ne sont pas encore « entrées » en Hongrie. Elles consistent en des camps de conteneurs fermés et entourés de barbelés, qui s'apparentent à de véritables centres de détention. Elles sont en outre des points de passage obligatoires pour toute personne souhaitant déposer une demande d'asile en Hongrie, où celle-ci sera détenue le temps de l'examen de sa demande.

Les demandes d'asile sont traitées dans le cadre d'une procédure accélérée offrant très peu de garanties et un taux de reconnaissance du statut de réfugié très bas. Selon l'organisation Human Rights Watch, la plupart des demandes d'asile déposées par des hommes célibataires sont rejetées sommairement, sans aucun examen³¹⁰. Les personnes déboutées sont alors renvoyées de l'autre côté de la frontière en Serbie, pays considéré comme « sûr » par la Hongrie, sans même que les autorités serbes ne soient informées (en dehors de toute procédure régulière). Au fil du temps, les autorités hongroises ont de plus en plus restreint l'accès à ces zones. A partir de 2016, un système de liste d'attente est mis en place en coopération avec la Serbie ; seules les personnes précédemment enregistrées dans des centres d'accueil en Serbie peuvent prétendre accéder aux zones de transit hongroises. Alors que le taux d'admission tournait autour de 10

« La délocalisation de la procédure de demande d'asile des zones de transit vers les ambassades n'a finalement été qu'un moyen pour la Hongrie d'externaliser un peu plus ses politiques d'asile et de restreindre l'accès à son territoire »

personnes par jour en 2016, celui-ci est tombé à moins d'une personne par jour en 2018. En mars 2020, sous prétexte de la crise sanitaire, toute admission a été suspendue pour une durée d'un mois³¹¹.

Ces zones ont finalement été fermées à la suite d'un arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne le 14 mai 2020, les juges européen-ne-s estimant que les conditions prévalant dans ces zones constituaient une forme de détention

³⁰⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et modifiant les règlements (2020)

³⁰⁷ Cf. Partie III. D. « Vers un Dublin extra-européen ? »

³⁰⁸ Cf. Partie III. B. « Une protection au rabais »

³⁰⁹ Cf. Partie II. A. 1. « Hongrie : face aux violations de droits aux frontières, le silence de l'UE et la complicité de Frontex »

³¹⁰ Human rights watch, "Hungary: Migrants Abused at the Border", 13 juillet 2016

³¹¹ Cf. le dossier à ce sujet sur le site du Comité Helsinki hongrois : <https://helsinki.hu/en/akta/transit-zone/>

illégale au regard de l'Union³¹². Pour autant, l'accès à la demande d'asile en Hongrie ne s'est pas amélioré. Un nouveau décret gouvernemental adopté le 26 mai 2020 oblige désormais les personnes souhaitant demander une protection à la Hongrie à soumettre une « déclaration d'intention aux fins de l'introduction d'une demande d'asile », à l'ambassade de Hongrie à Belgrade (Serbie) ou à Kiev (Ukraine). Sans surprise, le Comité Helsinki hongrois a pu constater qu'un nombre insignifiant de personnes étaient autorisées à se rendre en Hongrie pour y déposer une demande d'asile. La délocalisation de la procédure de demande d'asile des zones de transit vers les ambassades n'a finalement été qu'un moyen pour la Hongrie d'externaliser un peu plus ses politiques d'asile et de restreindre l'accès à son territoire³¹³.

La multiplication des centres de tri dans les pays tiers

Ces dernières années, les camps utilisés comme des centres de tri se sont multipliés dans les pays des « Balkans occidentaux », avec un soutien de l'UE évident :

▣ **Albanie** : l'Albanie compte deux centres de tri au niveau des deux principaux points d'entrée sur son territoire depuis la Grèce, le premier situé à Gjirokastrë, le second à Kapshticë. Alors que les autorités albanaises ont déploré une forme d'« instrumentalisation de la demande d'asile », les personnes exilées exprimant systématiquement leur intention de demander l'asile à la frontière afin de bénéficier du transport jusqu'à Tirana et de continuer ensuite leur itinéraire vers le nord³¹⁴, depuis juin 2020, les transferts depuis ces centres à la frontière jusqu'au centre à Tirana ont été suspendus, les personnes étant quasi-systématiquement refoulées vers la Grèce³¹⁵.

Le constat d'une potentielle « instrumentalisation de la demande d'asile » a également été fait par la Commission européenne et les agences onusiennes. Prétextant vouloir « résoudre » cette instrumentalisation, celles-ci ont proposé à l'été 2020 aux autorités albanaises de délocaliser la procédure de demande d'asile à la frontière – évitant par là le transfert des personnes exprimant leur intention de demander l'asile à Tirana. Le plan envisage que les personnes puissent être hébergées le temps de l'examen de leur demande dans des baraquements militaires situés à proximité de la frontière grecque³¹⁶. Rien ne dit si ces lieux seront ouverts ou fermés. Cette configuration reprendrait ainsi les principaux ingrédients de la procédure de préenregistrement prévue par le nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile, les centres de tri aux frontières albanaises devant constituer un filtre supplémentaire le long de l'itinéraire des personnes exilées.

▣ **Macédoine du Nord** : situé au sud du pays, à la frontière grecque, le camp de Gevgelija présente également toutes les caractéristiques d'un centre de tri. Y sont amenées les personnes exilées interceptées par la police macédonienne pour y être enregistrées, puis triées. Comme en Albanie, seules les personnes manifestant leur intention de demander l'asile peuvent être transférées dans le centre de Vizbegovo, situé à proximité de Skopje. Comme le notent les organisations de défense des droits Myla et Legis, il arrive très fréquemment que les personnes soient refoulées avant même d'être enregistrées et d'avoir pu exprimer leur souhait de protection. L'organisation Myla a également rapporté le cas d'une famille ayant été refoulée en Grèce depuis le centre de Gevgelija après avoir

³¹² Amnesty international, « La Cour de justice de l'UE déclare que la Hongrie a enfreint la législation européenne en détenant des demandeurs d'asile dans une zone de transit », 14 mai 2020

³¹³ Comité Helsinki hongrois, « Registration of the asylum application - Hungary », sur le site Asylum in Europe, dernière mise à jour le 15 avril 2021 : <https://asylumineurope.org/reports/country/hungary/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/registration-asylum-application/>

³¹⁴ Entretien réalisé avec un représentant de la police aux frontières albanaise le 18 mars 2021 à Tirana (Albanie).

³¹⁵ Partie II. C. 2. « L'Albanie : l'implication de Frontex dans des pratiques illégales »

³¹⁶ Entretien réalisé avec un représentant de la délégation de l'UE en Albanie le 23 mars 2021 (à distance)

déposé une demande d'asile dans un poste de police à Skopje. La famille avait été transférée dans ce camp sous prétexte de devoir y effectuer une quarantaine avant de pouvoir être hébergée dans le centre pour demandeurs et demandeuses d'asile à Vizbegovo.

■ **Monténégro** : jusqu'à récemment, le Monténégro ne disposait pas de centre de tri à ses frontières, l'enregistrement des primo-arrivant-e-s ayant lieu dans le centre de Spuz, situé au nord de Podgorica, la capitale. Au mois d'août 2020, un nouveau camp fait de conteneurs a été ouvert à Bozaj, à la frontière avec l'Albanie. D'une capacité de 60 places, celui-ci a vocation à servir de lieu de tri entre celles et ceux étant autorisés à déposer une demande d'asile (et être alors transféré-e-s à Spuz), et celles et ceux ayant vocation à quitter le territoire monténégrin³¹⁷. La construction de ce camp a été soutenue par le fonds IPA de l'UE à hauteur de 400 000 euros. Le centre a également bénéficié d'un financement dans le cadre d'un programme de l'UE destiné à répondre à la crise sanitaire dans le domaine des migrations.³¹⁸ Une équipe mobile de l'OIM est présente quotidiennement dans le centre pour soutenir les autorités. A l'occasion de son inauguration, le ministre de l'Intérieur du Monténégro a souligné que sa construction était « *la meilleure façon d'affirmer les perspectives européennes du Monténégro, fondées sur l'application réussie des meilleures expériences dans le domaine de la gestion intégrée des migrations et de l'asile* »³¹⁹.

■ **Kosovo** : si ces dernières années, la création de centres de tri aux frontières du Kosovo avec l'Albanie et la Macédoine avait été encouragée par la Commission européenne, ce projet a été temporairement abandonné à la suite d'une évaluation conduite par l'OIM, concluant que la plupart des personnes exilées au Kosovo n'étaient que rarement appréhendées aux frontières par les autorités, mais plutôt à l'intérieur du pays³²⁰. Aussi, a-t-il été décidé que le centre de tri ne serait non pas construit aux frontières mais à proximité de la capitale, sur le site de Vranidollë, où un centre de détention et d'expulsion a déjà été érigé ainsi qu'un centre d'accueil pour demandeurs et demandeuses d'asile. Depuis ce centre de tri, seules les personnes autorisées par les autorités à déposer une demande d'asile seraient alors transférées dans le centre d'accueil. Les autres se verraient proposer le « retour volontaire » et auraient la possibilité d'y rester jusqu'à leur départ. Interrogée à ce sujet, la délégation de l'UE au Kosovo a confirmé que la construction de ce centre allait bénéficier d'un soutien européen ainsi que de l'assistance du HCR et de l'OIM³²¹. La délégation a précisé que ce nouveau centre serait construit sur le modèle des centres de tri déjà mis en place à la frontière entre la Grèce et l'Albanie, et serait équipé de technologies biométriques de collecte de données. D'une capacité de 55 places, ce centre devait être opérationnel à la fin de l'année 2021.

3. UNE PROTECTION AU RABAIS

Un accès inéquitable et inefficace aux procédures d'asile

Dans la plupart des pays des Balkans, l'accès à la demande d'asile relève du parcours du combattant. Pour celles et ceux qui n'ont pas été refoulé-e-s à la frontière même, il faut encore parvenir à accéder aux autorités compétentes pour déposer leur demande.

En Bosnie-Herzégovine, les personnes qui ont exprimé leur intention de demander l'asile doivent se rendre dans le camp qui leur a été assigné par les autorités et attendre une invitation officielle du service des affaires étrangères (SFA) pour pouvoir déposer formellement leur demande de protection. Selon la loi, cette invitation devrait être notifiée dans un délai de 14 jours. Dans les faits, cette invitation n'est reçue que plusieurs mois après, et jamais pour les personnes se trouvant dans

³¹⁷ Entretien réalisé avec une représentante de la délégation de l'UE au Monténégro le 7 avril 2021 (à distance)

³¹⁸ Programme IPA, "Addressing COVID-19 challenges within the Migrant and Refugee Response in the Western Balkans" (« Relever les défis du COVID dans le cadre de la réponse aux migrants et aux réfugiés dans les Balkans occidentaux »)

³¹⁹ Mladen Dragojlovic, "Montenegro inaugurates New Reception Centre for Migrants and Asylum Seekers", IBNA, 4 août 2020 (traduction libre de l'anglais)

³²⁰ Entretien réalisé avec un représentant de l'OIM au Kosovo le 30 mars 2021 (à distance)

³²¹ Entretien réalisé avec une représentante de la délégation de l'UE au Kosovo le 30 mars 2021 (à distance)

les camps du Canton d'Una Sana³²². La procédure est ensuite très longue. Un exilé pakistanais rencontré en Bosnie-Herzégovine expliquait qu'après avoir déposé une demande d'asile auprès des autorités bosniennes, il avait dû attendre un an et demi avant d'avoir un entretien, et encore de longs mois avant d'obtenir une décision (négative, en l'occurrence)³²³.

A la suite d'une visite effectuée en septembre 2019 en Bosnie-Herzégovine, le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'Homme des migrants, Felipe González Morales, déplorait que « [s]euls 5,4 % des personnes ayant exprimé leur intention ont pu déposer officiellement une demande d'asile auprès des autorités compétentes, en raison des multiples obstacles juridiques et pratiques qui entravent un accès équitable et efficace aux procédures d'asile »³²⁴. Il soulignait l'existence de nombreux facteurs entravant cet accès, « notamment l'exigence d'une adresse officiellement enregistrée, ce qui n'est pas possible pour la majorité des demandeurs d'asile du pays qui vivent en dehors des deux centres d'accueil officiels ; l'exigence d'une taxe administrative de 10,00 KM (environ 5 euros) ; le manque d'aide juridique et de service d'interprétation ; et le manque de capacité du ministère de la sécurité à traiter les demandes d'asile »³²⁵.

Par ailleurs, dans les pays des « Balkans occidentaux », très peu de personnes exilées parviennent à obtenir une protection internationale. A titre d'exemple, au Kosovo, sur 2 081 demandes d'asile déposées, seules 33 ont reçu une réponse positive en 2019³²⁶. En Albanie, le taux de reconnaissance est encore plus faible, avec un seul statut de réfugié et 23 protections subsidiaires accordés pour 6 677 demandes d'asile déposées la même année³²⁷. Au-delà des obstacles administratifs, il existe dans la plupart de ces pays un fort taux de désistement de la procédure d'asile, peu d'exilé-e-s envisageant de s'y établir durablement (faiblesse des opportunités économiques, mauvaises conditions d'accueil, barrière de la langue...). Mais si pour nombre de personnes la demande d'asile est une manière d'accéder à des services de base dont elles seraient privées sinon, d'autres ont réellement le projet de trouver une protection dans ces pays et de s'y installer. Soit parce qu'elles n'ont pas la force d'aller plus loin dans leur itinéraire, soit parce qu'elles ont trouvé des perspectives d'avenir dans le pays en question. Ces cas restent cependant relativement rares.

Une intégration malaisée

Pour celles et ceux qui parviennent à déposer une demande d'asile et à obtenir une protection internationale, les perspectives d'intégration sont limitées, malgré la multiplication des programmes d'intégration soutenus par l'UE dans la région.

Ainsi la Serbie a-t-elle mis en place de nombreux programmes d'intégration sociale, d'accès au logement, d'apprentissage de la langue et d'accès au marché du travail pour les personnes bénéficiant d'une protection internationale. Depuis 2017, les autorités serbes ont également créé des programmes pour favoriser l'accès des enfants migrants aux écoles. Mais comme le constatent les ONG présentes sur le terrain, ces projets sont loin de se concrétiser. Pour les enfants étrangers accueillis dans les écoles, les autorités serbes n'ont pas prévu de traduction ou de dispositifs de classe d'accueil. Ce sont ainsi des organisations de la société civile qui ont dû se charger de l'accompagnement de ces enfants³²⁸.

³²² Entretien réalisé avec une représentante de Vasa Prava, organisation d'assistance juridique des demandeurs et demandeuses d'asile et des exilé-e-s, le 4 mars 2021 (à distance). Elle affirme que depuis 2019, aucune personne se trouvant dans le canton d'Una Sana n'a été en mesure d'introduire une procédure de demande d'asile.

³²³ Entretien réalisé le 22 janvier 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

³²⁴ OHCHR, "End of visit statement of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales - Bosnia and Herzegovina (24 September – 1 October 2019)", 1er octobre 2019 (traduction libre de l'anglais)

³²⁵ Ibidem, (traduction libre de l'anglais)

³²⁶ Commission européenne, « Kosovo report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

³²⁷ Commission européenne, « Albania report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

³²⁸ Entretien réalisée avec une membre de l'organisation Grupa 484 le 5 mars 2021 à Belgrade (Serbie)

Les autorités kosovares ont également fait des efforts pour améliorer l'intégration des réfugié-e-s. Fin 2018, un nouveau département spécifiquement dédié à l'intégration a été créé au sein du ministère de l'Intérieur et un plan d'action devait être rédigé dans ce domaine. Malgré ces avancées, les conditions de vie des personnes ayant obtenu une protection internationale restent très précaires, celles-ci ne recevant qu'une somme de 60 euros par mois pour vivre, et dans certains cas, une aide pour payer le loyer³²⁹.

³²⁹ Entretien réalisé avec une représentante de JRS Kosovo le 25 mars 2021 (à distance)

C. Une plateforme pour sous-traiter les retours

Donner à Frontex le pouvoir d'organiser des expulsions directement depuis le territoire d'un pays tiers : si la Commission et le Conseil européen en ont un temps rêvé lors des négociations autour du nouveau mandat de l'agence, le Parlement européen a fini par mettre un coup d'arrêt à cette velléité susceptible d'ouvrir la porte aux pires pratiques en matière d'externalisation des politiques de retour de l'UE. Pourtant, dans la région des Balkans comme dans d'autres considérées par l'UE comme des zones de transit (l'Afrique du Nord par exemple), l'idée de créer une plateforme d'expulsion n'a pas été abandonnée.

Alors que la possibilité pour un État membre de renvoyer un-e ressortissant-e d'un pays tiers qui a transité par le territoire de l'un des pays des Balkans est déjà possible grâce aux accords de réadmission que l'UE a signés avec ces derniers³³⁰, l'UE s'attelle maintenant à doter ces pays d'outils leur permettant de procéder à leur tour au renvoi des personnes exilées, cette fois dans leur pays d'origine. Désireuse de sous-traiter aux pays de la région ses politiques de retour et les violations de droits qui en découlent, l'UE s'efforce ainsi de renforcer leurs capacités en la matière, qu'il s'agisse de retours forcés ou de retours soi-disant « volontaires ».

1. AUGMENTER LA CADENCE DES EXPULSIONS

Encourager la signature d'accords de réadmission avec les pays d'origine

En tant que candidats à l'adhésion européenne, les pays des Balkans sont tenus de s'aligner sur les politiques de l'UE en matière de retour. Dans ce cadre, ils sont encouragés à signer des accords de réadmission avec les pays d'origine des personnes se trouvant en situation « irrégulière » sur leur territoire. Dans son rapport 2020 sur les avancées de la Serbie dans le processus d'accession, la Commission a ainsi relevé que « *l'absence d'accords bilatéraux de réadmission applicables avec les pays tiers constitue un sérieux obstacle à une gestion efficace des retours par la Serbie, notamment avec les principaux pays d'origine, dont l'Afghanistan, le Pakistan, l'Irak et l'Iran* ». ³³¹

On remarque ainsi que ces dernières années, les pays des Balkans se sont efforcés de signer des accords de réadmission avec différents pays d'origine. En 2020, l'Albanie a envoyé des projets d'accord de réadmission pour approbation aux autorités du Maroc, d'Afghanistan, d'Irak et d'Iran³³². Les autorités du Monténégro ont quant à elles commencé à négocier avec le Pakistan, l'Iran, l'Irak, le Maroc et l'Algérie³³³.

La Bosnie-Herzégovine est le premier pays de la région à conclure un accord de réadmission avec l'un des pays dont la nationalité est la plus représentée le long de la route des Balkans : le Pakistan³³⁴. Signé le 4 novembre 2020, cet accord permet à la Bosnie d'expulser les ressortissant-e-s pakistanais-es en situation « irrégulière » sur son territoire, dont le nombre est estimé à 3 000 par l'ancien ministre de la sécurité au moment de la signature de l'accord. Ce dernier doit remédier à l'un des principaux problèmes rencontrés par les autorités bosniennes dans la procédure de renvoi, à savoir l'identification de la nationalité de la personne, laquelle requiert souvent la coopération des autorités du pays d'origine. Des négociations sont également en cours avec le Bangladesh et l'Afghanistan.

³³⁰ Cf. Partie I. B. « Visas contre accords de réadmission »

³³¹ Commission européenne, « Serbia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020 (traduction libre de l'anglais)

³³² Commission européenne, « Albania report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020 (traduction libre de l'anglais)

³³³ Commission européenne, « Montenegro report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020 (traduction libre de l'anglais)

³³⁴ Danijel Kovacevic, « Bosnia Signs Deal with Pakistan to Send Back Migrants », Balkan Insight, 4 novembre 2021

Interrogé à ce sujet, un représentant de la délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine a confirmé la nécessité de renforcer les systèmes d'identification des personnes exilées et de leur nationalité afin de faciliter les expulsions³³⁵. Pour lui, la seule solution est la collecte et le partage de données biométriques au niveau régional, permettant d'éviter que les personnes exilées ne déclarent différentes nationalités au cours de leur parcours le long de la route des Balkans. En attendant que ce système se mette en place³³⁶, le fonctionnaire européen évoque l'utilisation d'une méthode d'identification de la nationalité beaucoup plus rudimentaire et pour le moins contestable, consistant à observer le comportement de la personne exilée à expulser dans le camp où elle est hébergée : celle-ci peut avoir déclaré lors de son enregistrement qu'elle est de nationalité syrienne, mais si dans le camp, cette personne fréquente des Tunisiens, alors les autorités bosniennes en déduiront qu'il s'agit d'une fausse déclaration de nationalité... Ce mécanisme de détermination de la nationalité serait, selon les dires du fonctionnaire européen rencontré, mis en place en coopération avec l'OIM qui gère les dispositifs de surveillance installés dans les camps³³⁷.

Développer la coopération régionale en matière d'expulsion

Comme l'a confirmé une représentante de la délégation de l'UE au Kosovo, la coopération à l'échelle régionale est une priorité pour renforcer les capacités des pays des « Balkans occidentaux » en matière d'expulsion. Alors que le Kosovo peine à conclure des accords de réadmission avec des pays tiers, en raison de son statut (pays qui n'est ni reconnu par l'ONU ni par l'UE), la perspective d'une approche régionale en matière de retour serait selon elle une manière de contourner ce genre de difficultés : chaque pays pourrait participer en fonction de ses capacités. Les pays étant parvenus à signer un accord de réadmission avec l'Iran seraient en charge de l'expulsion des ressortissant·e-s iranien·e-s, ceux qui auraient réussi à négocier avec le Pakistan seraient en charge du renvoi des ressortissant·e-s pakistanais·e-s, etc...³³⁸

De fait, l'idée de développer cette coopération a été soulevée à plusieurs reprises entre l'UE et les pays des Balkans. Dans une étude de faisabilité conduite par l'OIM en 2013 pour la Commission européenne, concernant la lutte contre « l'immigration irrégulière » dans les « Balkans occidentaux », l'organisation proposait déjà d'aller en ce sens : « *Il est clair que les réadmissions uniquement entre les pays des Balkans occidentaux ne constituent pas une solution durable au problème des migrants irréguliers bloqués/appréhendés dans la région, car elles n'empêchent pas ces migrants de tenter de repasser par le même pays ou par un autre pays des Balkans occidentaux afin de rejoindre les États membres de l'UE [...] L'octroi d'un soutien aux opérations conjointes en matière de retour volontaire et non volontaire pourrait profiter aux pays de la région en facilitant les économies d'échelle [...] Un système régional centralisé de coordination des activités de retours volontaires, dirigé par une organisation internationale/une initiative régionale, pourrait avoir un impact positif sur la gestion efficace de ces opérations* »³³⁹.

En mai 2019, l'OIM et la présidence de Bosnie-Herzégovine organisaient conjointement une rencontre régionale sur la question de la réadmission rassemblant les membres de l'initiative régionale MARRI³⁴⁰. L'objectif de la réunion était de « *discuter des pratiques, des défis et des opportunités en matière de réadmission au niveau régional, afin de favoriser la coopération régionale et l'harmonisation avec les normes et les pratiques de l'UE en matière de réadmission* »³⁴¹. Les discussions ont notamment porté sur « *les possibilités de coopération en matière de réadmission avec les pays d'origine* ». A cette occasion, l'OIM évoquait également la possibilité d'étendre le projet

³³⁵ Entretien réalisé avec un représentant de l'UE en Bosnie-Herzégovine rencontré le 26 janvier 2021, Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

³³⁶ Cf. Partie III. D. « Vers un Dublin extra-européen ? »

³³⁷ Cf. Partie III. A. 2. « Des camps sous haute surveillance »

³³⁸ Entretien réalisé en ligne avec une représentante de la délégation de l'UE au Kosovo, 30 mars 2021

³³⁹ OIM, Feasibility Study on Irregular Migration in Western Balkans, 31 janvier 2013 (traduction libre de l'anglais)

³⁴⁰ MARRI, "Regional Meeting on Readmission in the Western Balkans", 14 mai 2019

³⁴¹ Ibidem (traduction libre de l'anglais)

EURCAP (European Readmission Capacity Building Facility) à la région des Balkans, un vaste programme financé par l'UE et mis en œuvre par l'OIM depuis 2016, dont le but est de « renforcer les capacités des pays partenaires à gérer les retours et à coopérer en matière de réadmission avec l'UE, ainsi qu'à prévenir la migration irrégulière »³⁴².

Une telle initiative voit le jour en 2021, avec le lancement du programme WBCAP (Western Balkans Readmission Capacity Building Facility), qui vise également à renforcer les capacités des pays des Balkans en matière de réadmission³⁴³. Financé par le ministère des Affaires étrangères danois, le programme couvre la période du 1er janvier 2021 au 31 décembre 2023. Aucune information n'a été rendue publique concernant les différentes mesures prises dans le cadre de ce programme, ni concernant les différents partenaires du projet (au-delà de l'OIM). Alors que les programmes de retour « volontaires » sont au centre de la communication de l'OIM et de l'UE, ces dernières semblent agir de manière beaucoup plus discrète dès lors qu'il s'agit explicitement de soutenir des mécanismes d'expulsions depuis des pays tiers...

L'idée de renforcer la coopération régionale est également reprise lors de la Conférence de Vienne de juillet 2020, durant laquelle les participant-e-s ont lancé la « plateforme de coordination pour la route de la Méditerranée orientale », incluant dans le champ de la coopération la question des retours. Comme pour le programme WBCAP, quasiment aucune information publique n'est disponible concernant la mise en œuvre de cette plateforme. Il se pourrait cependant que l'initiative récente de l'Autriche mettant en place un système de charters en Bosnie-Herzégovine puisse constituer une sorte de phase « test » au niveau bilatéral de ce que l'UE souhaiterait mettre en œuvre dans la région (cf. encadré ci-dessous).

Dans le cadre du programme "*Protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey*", Frontex propose également des formations pour renforcer les capacités des autorités en matière de retour. Des ateliers ont notamment été organisés en 2016 sur les méthodes de détermination de la nationalité.³⁴⁴ En juin 2017, Frontex a également organisé un atelier de trois jours sur les expulsions³⁴⁵ à destination des six pays des « Balkans occidentaux ». A cette occasion, l'agence a partagé son expertise sur divers sujets : « *assistance avant le retour, possibilités de coopération locale ou régionale en matière d'identification et de retour, identification des ressortissants de pays tiers, acquisition de documents de voyage et fourniture d'informations pratiques sur les pays de retour* »³⁴⁶. D'après un représentant de l'OIM au Kosovo, Frontex serait actuellement en train de former des formateurs destinés à entraîner des escortes pour les expulsions³⁴⁷.

A noter qu'en avril 2019, un accord aurait été signé entre la Serbie et l'Autriche, prévoyant l'admission par la Serbie de migrant-e-s en situation « irrégulière » et de demandeurs et demandeuses d'asile débouté-e-s, à la demande de l'Autriche³⁴⁸. Celui-ci n'a jamais été rendu public et les conséquences de cet arrangement sont pour l'heure inconnues.

³⁴² Cf. site de l'OIM : <https://eea.iom.int/european-readmission-capacity-building-facility-eurcap> (traduction libre de l'anglais)

³⁴³ Compte Twitter de l'OIM Bosnia Herzegovina: <https://twitter.com/iombih/status/1395715413930037248> (21 mai 2021)

³⁴⁴ "One year of capacity building in the Western Balkans and Turkey", 27 janvier 2017 (traduction libre de l'anglais)

³⁴⁵ Frontex, communiqué de press, "Frontex hosts workshop on return operations as part of IPAll project", 1er juin 2017

³⁴⁶ Ibidem (traduction libre de l'anglais)

³⁴⁷ Entretien réalisé à distance, 30 mars 2021.

³⁴⁸ Belgrade center for human rights, "BCHR Calls on the Serbian Authorities to Immediately Respond to Claims about the Existence of an Alleged Serbia-Austria Agreement Migrants and Asylum Seekers", 17 avril 2020

Des charters financés par l'Autriche pour expulser depuis la Bosnie : la phase test d'un projet européen ?

Quelques mois après la Conférence de Vienne de juillet 2020, une réunion est organisée en novembre 2020 entre les membres du groupe de travail Justice et affaires intérieures / Relations extérieures (JAIEX) du Conseil européen. A cette occasion, l'Autriche propose une série de mesures à mettre en œuvre dans le cadre de la « plateforme de coordination en Méditerranée orientale ». Sur l'une des diapositives de la présentation autrichienne, on peut lire la proposition suivante (**cf. annexe 6**) : « Mener une opération conjointe de retour depuis la Bosnie-Herzégovine : fournir un soutien pour l'organisation et le financement d'un vol charter pour les rapatriés volontaires ; soutenir la Bosnie-Herzégovine sur le plan diplomatique dans les négociations avec les pays d'origine ; organiser une vidéoconférence sur les questions de retour ». Il ne semble pas exister de trace de cette proposition dans un document officiel au niveau européen.

Pourtant, en avril 2021, est annoncée la signature d'un accord entre l'Autriche et la Bosnie-Herzégovine, visant à renforcer la coopération dans le domaine de la lutte contre l'immigration dite « irrégulière ». Si l'accord n'a pour l'heure pas été rendu public, le ministre de l'Intérieur autrichien a déclaré lors de sa signature, que le retour des personnes en situation irrégulière serait l'un des aspects centraux de cette coopération **(1)**. Ce dernier a ajouté que l'Autriche était « prête à soutenir ces activités en Bosnie-Herzégovine, en particulier celles qui concernent la question des réadmissions forcées sur la base des accords signés, et [...] prête à financer les vols charter que les structures de sécurité de Bosnie-Herzégovine organiseront pour mettre en œuvre cette mesure » **(2)**. L'envoi d'experts et de policiers autrichiens pour renforcer les capacités des autorités bosniennes en matière de retour a également été discuté. Le ministre de l'Intérieur autrichien s'est également engagé à soutenir la Bosnie-Herzégovine dans les négociations de l'accord devant permettre le déploiement opérationnel de Frontex sur son territoire.

Si aucun document officiel ne permet d'affirmer avec certitude que cette initiative autrichienne est bel et bien l'aboutissement des négociations qui ont été menées au niveau européen dans le cadre de la nouvelle plateforme, il ne semble pas absurde d'envisager que celle-ci puisse constituer la phase test d'un projet plus large, l'Autriche expérimentant au niveau bilatéral ce que l'UE souhaiterait à terme mettre en œuvre au niveau multilatéral dans les Balkans.

- (1)** Sarajevo Times, "Cikotic: Austria will support BiH when it comes to the Return of Migrants to their Countries of Origin", 29 avril 2021
- (2)** N1 Sarajevo, "Austria offers support to BiH in returning migrants to their countries of origin", 28 avril 2021

Créer des centres de détention et d'expulsion

Dans le cadre de la directive « Retour », l'UE légifère pour la première fois en 2008 sur la détention et le renvoi des personnes en situation « irrégulière ». Le texte enjoint les États membres à émettre une décision de retour à l'encontre de tou-te-s ressortissant-e-s de pays tiers appréhendé-e-s en situation « irrégulière » et à prendre toutes les mesures nécessaires pour exécuter cette décision. La directive précise que la rétention peut être utilisée en ultime recours pour assurer le succès de l'expulsion.

Si les dispositions prévues par cette directive s'appliquent avant tout aux États membres, elles concernent également les pays des « Balkans occidentaux », en tant que candidats à l'adhésion, permettant à l'UE de sous-traiter ses pratiques d'enfermement et d'expulsion³⁴⁹.

³⁴⁹ Stop Wapenhandel et Transnational Institute, "Outsourcing oppression: How Europe externalises migrant detention beyond its shores", Border wars briefing, avril 2021



Très tôt, l'UE a ainsi commencé à débloquer des fonds de l'instrument de pré-adhésion (IPA) pour la construction de centres de rétention dans ces pays. C'est le cas de la Bosnie-Herzégovine, où, dès 2006, un protocole d'accord a été signé par le ministère de la sécurité avec l'OIM et la Commission européenne prévoyant la construction d'un « Centre d'accueil pour les migrants irréguliers, conformément aux normes internationales et européennes »³⁵⁰, formule euphémisante pour désigner ce qui sera un centre de détention. Pour ce chantier, l'UE a alloué un million d'euros issu du fonds du programme CARDS. Le centre a été établi à Lukavica, dans la banlieue de Sarajevo. Son inauguration en 2009 a été saluée par le chef de la délégation de l'UE en Bosnie-

Herzégovine, lequel a rappelé à cette occasion que sa construction était l'une des conditions à remplir dans le processus de libéralisation des visas³⁵¹. Dans ce centre à l'entrée duquel flotte le drapeau de l'UE et qui est censé être conforme aux « normes européennes », les violations de droits et les mauvais traitements semblent être devenus la norme (**cf. encadré ci-dessous**)³⁵². D'autres centres de détention ont été érigés à travers la région des Balkans : en 2004, le centre de Padinska Skela en Serbie³⁵³ ; en 2007, le centre de Gazi Baba en Macédoine du Nord ; en 2010, le centre Karreç en Albanie ; en 2012, le centre de Magura au Kosovo (ultérieurement transformé en centre pour demandeurs et demandeuses d'asile) ; en 2013, le centre de Spuz au Monténégro, et en 2014, le centre de Vranidollë au Kosovo. La question de savoir si un soutien a été apporté par l'UE pour la construction de ces centres reste en suspens, les financements manquant cruellement de transparence. Pour l'ensemble de ces lieux, il existe des rapports associatifs et/ou institutionnels faisant état de violations de droits à l'encontre des personnes détenues.

En 2018, des médias en Macédoine du Nord ont rapporté que l'UE avait promis de soutenir la construction d'un nouveau centre de détention pour les personnes en situation « irrégulière », une enveloppe de 14,57 millions d'euros issus du fonds IPA ayant été débloquée pour ce projet³⁵⁴. Ce nouveau centre doit remplacer celui de Gazi Baba, dont les conditions de détention indignes sont régulièrement dénoncées par des organisations de défense des droits³⁵⁵. Fermé en 2015 à la suite de

³⁵⁰ OIM, "European Union Provides One Million Euro for the Establishment of a Reception Centre for Irregular Migrants", 8 septembre 2006. Consultable ici : <https://bih.iom.int/pbn/european-union-provides-one-million-euro-establishment-reception-centre-irregular-migrants>

³⁵¹ Délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine, "Handover ceremony of the EU funded Reception Centre for Irregular Migrants in BiH", 20 novembre 2009

³⁵² Voir également Migreurop, « Le camp d'étrangers de Lukavica : mauvais traitements et grève de la faim », 28 janvier 2011

³⁵³ En 2020, la Commission européenne a rapporté que des travaux avaient été initiés dans ce centre pour augmenter ses capacités, cf. Commission européenne, « Serbia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020

³⁵⁴ Nezavisen Vesnik, "The migrants' camp will cost 16m euros, the EU is paying", 17 juillet 2018

³⁵⁵ Human Rights Watch, "As Though We Are Not Human Beings": Police Brutality against Migrants and Asylum Seekers in Macedonia, 21 septembre 2015

« On se croirait à Guantanamo » (1)

« Kurde, j'ai fui la Turquie pour échapper à la persécution politique du gouvernement. Pour rejoindre l'Europe où je voulais trouver une protection, faute de visa, j'ai dû voyager en empruntant la route des Balkans. Fin 2019, je suis arrivé en Bosnie-Herzégovine. Un jour de décembre, alors que j'étais à Sarajevo en train de prier dans une mosquée, la police bosnienne m'a arrêté sans raison et m'a emmené dans le centre de Lukavica après m'avoir volé mon argent et mon téléphone. Je n'ai jamais su pourquoi j'avais été arrêté. Dans le centre, j'ai rencontré d'autres personnes qui étaient dans le même cas que moi, notamment deux Pakistanais qui étaient là depuis huit mois après avoir été arrêtés par la police dans un bar. Il y avait aussi un jeune garçon afghan. Un jour, celui-ci avait eu très mal à l'estomac, avait appelé une ambulance, mais c'était la police qui était venue le chercher, et c'est comme ça qu'il était arrivé dans cet enfer.

Tu ne sais pas pourquoi tu entres, et surtout tu ne sais pas quand tu vas pouvoir sortir. Si tu as un document qui prouve ta nationalité, la police va essayer de te renvoyer chez toi. Ils s'en fichent que tu puisses être un réfugié. Moi, ils m'ont menacé de me livrer à l'ambassade de Turquie, alors qu'ils savent très bien que c'est très risqué pour moi. Si tu as un papier qui prouve que tu es passé par un pays voisin, alors la police te renvoie là-bas. C'était mon cas : j'avais une carte d'enregistrement dans un camp en Serbie. C'est pour ça que j'ai pu être libéré assez rapidement, au bout d'un mois pour être expulsé en Serbie. Mais si tu n'as aucun papier sur toi, alors c'est compliqué : tu peux rester enfermé vraiment très longtemps. Il y a deux personnes de l'OIM qui venaient régulièrement nous rendre visite dans les parloirs pour nous inciter à accepter le « retour volontaire ». Les policiers faisaient aussi pression pour qu'on accepte l'offre de l'OIM. Parfois ils nous laissaient dans le froid. Mais pour beaucoup d'entre nous, c'était juste pas possible de rentrer chez nous, on risquait la prison, la torture, voire la mort. En même temps, les policiers font tout pour que tu aies envie de partir. Ils t'insultent, te frappent, t'humilient... On se sentait comme des criminels alors qu'on n'avait rien fait. Les pires ça n'étaient pas les policiers mais les employés de la compagnie de sécurité privée qui travaillaient dans le centre... une vraie mafia. Ils te prennent ton argent, te maltraitent... La nourriture qu'on nous donnait était immangeable, même un chien n'en aurait pas voulu. Les chambres étaient très froides, sans chauffage en plein hiver. On nous donnait des tranquillisants pour ne pas qu'on se rebelle trop. J'ai vu des gens devenir complètement addicts. Vraiment, on se serait cru à Guantanamo ».

Le cas de B. n'est pas isolé. Rencontré à Sarajevo au cours de l'enquête, un avocat intervenant régulièrement dans ce centre a confirmé ces conditions de détention catastrophiques ainsi que le caractère totalement arbitraire de la privation de liberté : « on ne sait pas vraiment qui est enfermé dans ce centre. Il y a ceux qui ont été interceptés pendant qu'ils tentaient le « game » pour entrer en Croatie. Il y en a d'autres qui sont arrêtés, en n'ayant absolument rien fait. Les personnes étrangères qui ont commis un délit sont généralement envoyées dans les prisons de droit commun : elles passent devant un juge et l'État leur fournit un avocat. A Lukavica, c'est différent. Les personnes ne sont pas présentées au juge et généralement, si elles veulent un avocat, elles doivent payer. L'organisation Vasa Prava est censée fournir une assistance gratuite mais dans les faits, les personnes détenues n'y ont pas accès. » (2).

A la suite d'une visite du centre en 2019, le Rapporteur spécial sur les droits de l'Homme des migrants, Felipe González Morales, a également rapporté diverses violations de droits : « Le jour de ma visite, un migrant a été placé à l'isolement par décision administrative pour une période de sept jours en raison d'un comportement violent. Au moins deux migrants détenus dans l'établissement ont affirmé être mineurs et que leurs demandes auraient été rejetées par les autorités compétentes sans aucune évaluation de leur âge. J'ai également appris que certains détenus ont été privés d'activités extérieures pendant plus de plusieurs mois. Les détenus du centre n'ont pratiquement pas accès à une aide juridique gratuite » (3).

(1) Témoignage de B. collecté lors d'un entretien en ligne le 14 février 2021

(2) Entretien réalisé avec un avocat à Sarajevo le 16 février 2021

(3) OHCHR, "End of visit statement of the UN Special Rapporteur on the human rights of migrants, Felipe González Morales", 1er octobre 2019 (traduction libre de l'anglais)

l'intervention du HCR, d'organisations locales et de groupes internationaux, le centre était à nouveau utilisé quelques mois plus tard³⁵⁶ et continue à l'être en 2021.

Dans son rapport pour l'année 2020, la Commission européenne notait « *la détention arbitraire de personnes appréhendées dans le cadre de mouvements irréguliers dans le centre d'accueil pour étrangers de la municipalité de Gazi Baba afin de s'assurer de leur témoignage dans des affaires judiciaires contre des passeurs a continué* ». Elle ajoutait que « *fin novembre 2019, 214 demandeurs d'asile au total (48 % de l'ensemble des demandes d'asile) [avaient] été détenus dans le centre pour étrangers de Gazi Baba avant d'être libérés et admis dans le centre d'accueil pour demandeurs d'asile de Vizbegovo* »³⁵⁷. Ces pratiques de détention arbitraire des autorités macédoniennes décriées par l'UE ne semblent cependant pas avoir découragé cette dernière de soutenir la construction d'un nouveau lieu d'enfermement. Une « loi sur les étrangers » adoptée en 2018 par le Parlement macédonien prévoit que les personnes exilées assument elles-mêmes les coûts de leur détention et de leur éloignement. Celle-ci autorise également la détention de mineurs, y compris de mineurs non-accompagnés.

2. FAVORISER LES RETOURS DITS « VOLONTAIRES »

Une notion plus neutre et consensuelle, dont l'UE fait la promotion

Cela fait plusieurs années que la Commission européenne encourage les États membres à préférer les « retours volontaires » aux expulsions. Bien que les raisons qui sous-tendent cette évolution soient en grande partie d'ordre financier (alors que le coût d'une expulsion est estimé à 15 000 euros, le coût moyen d'un « retour volontaire » avoisine les 3 000 euros³⁵⁸), l'UE met en avant le caractère plus digne des retours « consentis », ceux-là se faisant théoriquement sans escorte policière, sans contrainte physique et impliquant par conséquent moins de risques d'atteinte aux droits fondamentaux. La personne qui accepte d'être renvoyée peut généralement bénéficier d'un délai pour quitter le territoire ainsi que d'une aide financière à la réintégration, dont il n'est pas certain qu'elle lui parvienne à son arrivée. Renvoyant à une notion en apparence plus neutre et consensuelle, la notion de « retour volontaire » présente aussi l'avantage de dépolitiser la question des expulsions³⁵⁹.

Si l'UE fait la promotion de ce type de renvoi auprès des États membres, elle en a également fait un élément central de ses politiques d'externalisation en matière de retour. Dans sa nouvelle stratégie annoncée en avril 2021, la Commission européenne promet ainsi qu'elle « *[continuerait] aussi à apporter son aide pour le retour volontaire et la réintégration des migrants bloqués dans d'autres pays, notamment en étudiant de nouveaux partenariats.* »³⁶⁰. Dans les « Balkans occidentaux », le principal partenaire dans ce domaine est l'OIM. Celle-ci œuvre dans la région depuis longtemps, ayant été impliquée dès les années 1990 dans des activités d'aide au retour et à la réintégration des personnes réfugiées au lendemain des guerres de Yougoslavie. Depuis, l'OIM n'a pas quitté la région et continue à soutenir des activités de retour destinées cette fois aux personnes migrantes transitant par la route des Balkans.

En janvier 2019, un nouveau programme mis en œuvre par l'OIM visant à « *soutenir le retour et la réintégration durables des migrants retournant volontairement des Balkans occidentaux vers leur*

³⁵⁶ Human Rights Watch, « Macédoine : Nouveaux placements en détention de demandeurs d'asile », 22 décembre 2015

³⁵⁷ Commission européenne, « "North Macedonia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy" », octobre 2020 (traduction libre de l'anglais)

³⁵⁸ Cf. Claire Lapique et Jean-Pierre Cassarino, « Entre expulsion et retour volontaire, la frontière est fine », Dialogues économiques, 5 février 2020

³⁵⁹ Cf. Antoine Pécoud, « Les campagnes d'information de l'organisation internationale pour les migrations », Actuels 1 (1): 36-49, 2012.

³⁶⁰ Commission européenne, « Gestion de la migration : la nouvelle stratégie de l'UE en matière de retour volontaire et de réintégration », 27 avril 2021

pays d'origine »³⁶¹ est lancé pour deux ans. Financé conjointement par le fonds IPA II, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, le ministère autrichien de l'Intérieur et le ministère néerlandais de la Justice et de la sécurité, le programme comprend une campagne d'information concernant le retour « volontaire », un soutien logistique et financier pour la planification, l'aide à l'obtention du document de voyage, une assistance à l'aéroport à l'arrivée et pour les « catégories vulnérables, une compensation monétaire [...] pour la réintégration » et un soutien pouvant être utilisé « à des fins d'éducation, de lancement d'une entreprise ou d'investissements commerciaux, de besoins médicaux ou, si nécessaire, de couverture partielle des frais de logement. »³⁶². Entre 2018 et 2020, l'OIM se félicitait d'avoir ainsi « aidé » 1 448 personnes à rentrer « volontairement » dans leur pays d'origine³⁶³. Parmi celles-ci, 519 sont rentrées en Iran, 239 en Iraq, 120 en Algérie, 116 au Pakistan et 99 en Tunisie.

Les activités de sensibilisation des personnes migrantes aux programmes de retours « volontaires », sont omniprésentes dans la région, mobilisant des moyens importants. L'OIM a déployé des équipes venant informer les migrant·e·s de ces programmes jusque dans les squats où ils et elles vivent et un site internet dédié a même été créé³⁶⁴. Alors qu'en Macédoine du Nord, l'OIM fournit l'accès internet dans les deux centres d'accueil, les personnes migrantes qui se connectent sont directement dirigées sur ce site³⁶⁵. Entre 2019 et 2020, l'OIM affirmait avoir informé dans la région plus de 30 000 personnes, dont 7 579 venant d'Afghanistan, 2 241 d'Irak et 1 188 de Syrie, autant de pays dont on peut douter qu'il soit totalement « sûr » pour les personnes d'y retourner³⁶⁶.

Un caractère « volontaire » plus que douteux

Au-delà de la sensibilisation insistante sur les programmes de retours de l'OIM dont font l'objet les personnes exilées, le fait que dans de nombreux cas, cette sensibilisation se fasse dans des lieux de privation de liberté interroge sérieusement le caractère « volontaire » des retours. D'après divers témoignages et documents collectés au cours de l'enquête, l'OIM serait présente dans plusieurs

« Les personnes exilées cèdent généralement à l'usure et acceptent le retour « volontaire » en désespoir de cause, celui-ci étant la seule « solution » pour échapper à des conditions de détention inhumaines et dégradantes »

centres de détention et d'expulsion pour y fournir ses services en matière de retour « volontaire » : à Vranidollë au Kosovo³⁶⁷, à Gazi Baba en Macédoine du Nord³⁶⁸, à Padinska Skela en Serbie³⁶⁹, à Lukavica en Bosnie-Herzégovine³⁷⁰... Comme en témoignent d'ancien·ne·s détenu·e·s, les personnes exilées cèdent généralement à l'usure et acceptent le retour « volontaire » en désespoir de cause, celui-ci étant la seule « solution » pour échapper à des conditions de détention inhumaines et dégradantes.

³⁶¹ OIM, "Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme (AVRR) In Western Balkans". Consultable ici : <https://serbia.iom.int/node/791> (traduction libre de l'anglais)

³⁶² Ibidem, (traduction libre de l'anglais)

³⁶³ OIM, "AVRR Bulletin, Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme (AVRR) in Western Balkans", Septembre 2020

³⁶⁴ Site internet : <https://avrr-wb.com/#>

³⁶⁵ Entretien réalisé avec une représentante de l'OIM en Macédoine du Nord, le 2 avril 2021 (à distance)

³⁶⁶ OIM, AVRR Bulletin, Assisted Voluntary Return and Reintegration Programme (AVRR) in Western Balkans, Septembre 2020

³⁶⁷ Entretien réalisé à distance le 18 mars 2021 avec un représentant du HCR Kosovo

³⁶⁸ Entretien réalisé à distance le 2 avril 2021 avec une représentante de l'OIM Macédoine du Nord

³⁶⁹ Cf. document « Government of the Republic of Serbia negotiation group for chapter 24 – Justice, Freedom and Security », 2020 disponible ici : http://www.mup.gov.rs/wps/wcm/connect/9be2669f-e783-4911-9471-7f20ae6145ce/Revised+AP24_worksheet.pdf?MOD=AJPERES&CVID=nbcu44H

³⁷⁰ Cette information a non seulement été confirmée par le témoignage de personnes migrantes ayant été détenues dans ce centre, mais également par un avocat s'étant rendu à plusieurs reprises dans les locaux. Dans un document daté de 2013, l'OIM déclarait ouvertement que 87 personnes avaient bénéficié de son programme de retour depuis Lukavica entre 2012 et 2013 (OIM, Feasibility Study on Irregular Migration in Western Balkans, 31 janvier 2013).

Interrogée à ce sujet, la cheffe de mission de l'OIM et coordinatrice pour la région des « Balkans occidentaux » soutenait pourtant de manière catégorique que « l'OIM ne [faisait] pas de retour volontaire depuis un centre fermé », ajoutant que « l'OIM [avait] des lignes rouges infranchissables en matière de retour volontaire »³⁷¹.

Dans la région des Balkans, devenue une prison géante à ciel ouvert pour les personnes exilées tentant de rejoindre les États membres de l'UE, le caractère « volontaire » des retours opérés depuis ces pays devrait être systématiquement interrogé. Peut-on véritablement parler de retour consenti lorsque celui-ci se fait après des mois, voire des années, d'exil dans des conditions indignes faute de disposer du droit à la mobilité pour trouver une protection et/ou construire une vie meilleure ?

³⁷¹ Entretien réalisé avec Laura Lungarotti le 17 février 2021 à Sarajevo (Bosnie-Herzégovine)

D. Vers un Dublin extra-européen ?³⁷²

« Nous allons abolir le règlement de Dublin et le remplacer par un nouveau système européen de gouvernance de la migration »³⁷³. Ainsi s'exprimait la cheffe de l'exécutif européen Ursula von der Leyen en septembre 2020, une semaine avant la présentation par la Commission européenne de son nouveau Pacte sur la migration et l'asile³⁷⁴. De fait, le règlement Dublin essuie depuis plusieurs années d'âpres critiques. Prévoyant que, sauf critères familiaux, le pays responsable de l'examen de la demande d'asile soit le premier État membre européen foulé, et dans lequel les empreintes digitales ont été collectées, Dublin fait peser de manière inéquitable l'accueil des personnes en besoin de protection sur les États membres situés aux frontières extérieures de l'UE³⁷⁵.

Mais alors que le renforcement de l'externalisation constitue le nerf du nouveau Pacte européen et qu'un système de collecte de données des personnes exilées se développe dans les Balkans, il convient de se demander : l'UE irait-elle jusqu'à étendre le mécanisme Dublin au-delà de ses frontières au risque d'aggraver encore un peu plus les violations de droits le long de la route des Balkans ?

1. LA MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTEME DE COLLECTE ET D'ECHANGE DE DONNEES A GRANDE ECHELLE

Eurodac dans les Balkans

Ces dernières années, l'UE a particulièrement concentré ses efforts sur le renforcement des capacités des pays des Balkans en matière de collecte et d'échange de données. Dans un rapport d'analyse commandé par la Commission européenne et publié en 2013, l'OIM conseillait à l'UE de renforcer cet aspect en vue de lutter contre l'immigration dite « irrégulière » dirigée vers l'Europe, notant que : « *la mise en place d'un mini-système de type Eurodac permettrait également aux pays de s'attaquer plus efficacement au problème des demandes multiples des demandeurs d'asile utilisant un certain nombre de fausses identités, un problème émergent dans la région* »³⁷⁶.

Plus récemment, dans ses conclusions du 5 janvier 2020, le Conseil européen affirmait sa volonté de « *réfléchir à la mise en place, par les partenaires des Balkans occidentaux, de systèmes nationaux interopérables d'enregistrement biométrique et de partage des données sur les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière, et de soutenir cette démarche* »³⁷⁷. Le Conseil mentionne en outre que les systèmes de collecte et de partage des données devraient « *être calqués sur les principes techniques et de protection des données d'Eurodac, permettant ainsi un échange régulier d'informations au niveau régional et garantissant leur interopérabilité et leur compatibilité futures avec les systèmes de l'UE* ».

On retrouve cette volonté de renforcer les États des Balkans en matière de collecte et d'échange de données dans le programme IPA financé par l'UE intitulé « *Regional support to protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey Phase II* ». Si les documents publiés par la Commission européenne sur ce programme manquent de transparence concernant le type de

³⁷² Cette partie reprend un article publié conjointement par Migreurop et Statewatch : Sophie-Anne Bisiaux et Lorenz Naegeli, « Chantage dans les Balkans : comment l'UE externalise ses politiques d'asile », 1er juin 2021

³⁷³ Ursula von der Leyen, « Discours sur l'état de l'Union », 16 septembre 2020

³⁷⁴ Commission européenne, « Un nouveau pacte sur la migration et l'asile », 23 septembre 2020

³⁷⁵ Rappelons que l'Union européenne n'accueille qu'une toute petite part des personnes réfugiées au niveau mondial.

Selon les chiffres du HCR, 73 % des personnes déracinées dans le monde vivent dans un pays voisin de leur pays d'origine, soit, dans la plupart des cas, loin de l'Europe et de ses frontières.

³⁷⁶ OIM, "Feasibility Study on Irregular Migration in Western Balkans FINAL REPORT", 31 juin 2013, disponible ici : https://www.iom.int/sites/default/files/migrated_files/What-We-Do/docs/IOM-Feasibility-Study-on-irregular-migration-in-the-WB.pdf (traduction libre de l'anglais)

³⁷⁷ Cf. General Secretariat of the Council, "Council conclusions on enhancing cooperation with Western Balkans partners in the field of migration and security", 5 juin 2020 (traduction libre de l'anglais).

données échangées, divers témoignages³⁷⁸ confirment la mise en place dans ce cadre d'une base de données régionale construite sur le modèle de la base de données Eurodac³⁷⁹ et compatible avec cette dernière. Un document à accès restreint résumant les échanges tenus lors d'une réunion du Conseil JAI (Justice et affaires intérieures) avec les pays des Balkans vient également confirmer cette initiative de l'UE : « *Les partenaires des Balkans occidentaux se sont déclarés favorables à l'amélioration de l'échange d'informations avec l'UE et dans la région grâce à la mise en place de systèmes d'information nationaux interopérables, inspirés des normes Eurodac, pour enregistrer les données relatives aux migrants. L'UE s'est déclarée prête à fournir un soutien technique* »³⁸⁰. D'après les diverses délégations de l'Union européenne présentes dans les pays des Balkans, c'est l'agence Frontex qui serait en charge d'évaluer pour chaque pays les travaux nécessaires pour assurer l'interconnectivité à l'échelle régionale des bases de données nationales et leur compatibilité avec les bases européennes.

Aussi, les pays des Balkans sont-ils progressivement dotés par l'UE de systèmes de collecte et d'échange de données à la pointe de la technologie. Après la Serbie³⁸¹, c'est maintenant au tour de la Bosnie-Herzégovine d'être outillée avec la technologie AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*), laquelle permet la reconnaissance automatique des empreintes digitales, préalable à la mise en place de la base de données Eurodac. Pour améliorer ses capacités en matière de collecte de données liées aux migrations, celle-ci a reçu 17 millions d'euros du fonds IPA entre 2015 et 2020³⁸², l'objectif étant à terme de mettre en œuvre une base de données opérationnelle, un outil analytique et un système de contrôle des données biométriques des personnes migrantes. A noter que la Suisse apporte également un soutien important dans cette entreprise³⁸³.

En Bosnie-Herzégovine, pour accéder à la plupart des camps et aux différents services humanitaires de base, les personnes exilées doivent désormais donner les empreintes digitales de leurs dix doigts, sans toutefois être informées de l'utilisation qui en sera faite. Dans le camp de conteneurs de Blazuj, surpeuplé et insalubre, où s'entassent plus de 3 000 personnes et où l'on manque de tout, le degré de sophistication des technologies de collectes de données tranche avec l'archaïsme des conditions de vie auxquelles ces personnes sont soumises.

Une connexion aux bases de données européennes avant l'adhésion ?

La Commission européenne ne cache pas que l'ambition est à terme d'intégrer les pays des Balkans dans la base de données Eurodac. Mais, précise-t-elle, cette connexion ne saurait être possible avant leur adhésion à l'Union européenne³⁸⁴. Le développement actuel de systèmes de collecte de données biométriques pour les personnes migrantes dans les pays des Balkans ne viserait donc qu'à préparer ces derniers à leur adhésion future.

Pourtant, l'absence de perspectives d'adhésion à court-terme et même à moyen-terme de la plupart de ces pays pose question : pourquoi dépenser des millions d'euros pour aider des États à mettre en

³⁷⁸ Entretiens réalisés avec des représentant-e-s de la délégation de l'UE en Albanie (23 mars 2021) et au Kosovo (30 mars 2021)

³⁷⁹ A noter qu'Eurodac a vocation à être considérablement étendue dans le cadre du nouveau Pacte européen sur la migration et l'asile. Cf/ ECRE, "Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact", 2020

³⁸⁰ Conseil européen, «EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Ministerial videoconference on 22 October 2020 - summary of discussions ». Consultable sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/2450/annexe-1-clean.pdf>

³⁸¹ Gouvernement de la République de Serbie, "Development Strategy of the Ministry of Interior for the period 2018-2023", 2020. Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/2453/annexe-4-clean.pdf>

³⁸² Cf. Document communiqué par la délégation de l'UE en Bosnie Herzégovine, le 28 janvier 2021, intitulé "Regular IPA II assistance on migration & border control"/ Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/2454/annexe-5-clean.pdf>

³⁸³ Cf. Secrétariat d'État suisse aux migrations (SEM), "Support to efficient migration and border management in Bosnia and Herzegovina". Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/2455/annexe-6-clean.pdf>

³⁸⁴ Voir notamment, Réponse de la Commission à la question parlementaire E-005336/2020, 17 décembre 2020 : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-005336-ASW_EN.html

place des systèmes de collecte et d'échange de données qu'ils ne pourront pas utiliser d'ici plusieurs années, voire décennies, au risque que les technologies employées ne deviennent entre temps obsolètes ? De fait, cela fait longtemps que le processus d'adhésion semble au point mort³⁸⁵, ce qui est d'autant plus vrai pour la Bosnie Herzégovine, cette dernière n'ayant, pour l'heure, pas même le statut de candidat officiel.

De quoi éveiller encore un peu plus les soupçons : la Serbie a indiqué qu'elle mettrait en œuvre les règlements Dublin et Eurodac deux ans avant de rejoindre l'UE³⁸⁶. Comme le remarque l'ONG Klikaktiv basée à Belgrade, « *il s'agirait d'un cas unique de pays signant les règlements de Dublin et d'Eurodac avant de devenir un État membre de l'UE* »³⁸⁷. Dans son rapport 2020 sur l'état du processus d'adhésion de la Serbie à l'UE, la Commission européenne dévoile par ailleurs que le ministère de l'Intérieur serbe utilise désormais une base de données unique pour identifier et enregistrer les demandeurs et demandeuses d'asile et que « *les préparatifs de la connexion à la base de données d'empreintes digitales des demandeurs d'asile de l'UE (Eurodac) sont dans leur phase initiale* »³⁸⁸. Mais comme le dénonce Klikaktiv, cette connexion serait illégale, la loi serbe ne permettant pas l'échange de ce type de données avec les pays de l'UE³⁸⁹.

L'interconnexion d'Eurodac et des bases de données des pays des Balkans avant l'achèvement du processus d'adhésion constituerait également une violation flagrante des standards européens en matière de protection des données personnelles. Or, dans ce domaine, il semble que l'UE n'est plus à une illégalité près³⁹⁰. Comme on peut le lire dans un document du Conseil européen résumant les positions des pays des Balkans sur la perspective d'une interconnexion : « *l'affirmation selon laquelle [la connexion à la base de données Eurodac] ne peut se faire en raison de la législation sur la protection des données ne tient pas, car les pays des Balkans occidentaux ont déjà signé un accord de coopération opérationnelle avec Europol, alors qu'en la matière les législations nationales ne sont qu'approximativement alignées sur les standards de l'Union européenne* »³⁹¹. Que l'interconnexion des bases de données soit légale ou non, l'UE pourrait envisager la possibilité d'intégrer les pays des Balkans dans le système Eurodac, sans que ceux-ci fassent partie du club européen.

Frontex : un possible maillon pour connecter les bases de données des pays des Balkans à Eurodac

Pour permettre une interconnexion précoce des bases de données, l'UE pourrait compter sur l'agence Frontex. De fait, les accords que Frontex signe avec les États des Balkans donnent à l'agence certains droits en matière de consultation des bases de données nationales. Comme le note Statewatch, « *les accords avec l'Albanie et le Monténégro permettent à l'État hôte d'autoriser les membres de l'équipe [de Frontex] à consulter les bases de données nationales si cela est nécessaire pour les objectifs*

³⁸⁵ Cf. Partie I. A. 2. « Un processus d'adhésion aujourd'hui au point mort »

³⁸⁶ Gouvernement de la République de Serbie, "Development Strategy of the Ministry of Interior for the period 2018-2023", 2020

³⁸⁷ Klikaktiv, "On the situation of refugees in Serbie – Legal analysis and field report", 2019. A noter que la Suisse, le Lichtenstein et la Norvège font également partie du système Dublin sans faire partie de l'UE. Mais à la différence de la Serbie, ces pays n'aspirent pas à rejoindre le club européen.

³⁸⁸ Commission européenne, « Serbia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020 (traduction libre de l'anglais)

³⁸⁹ Klikaktiv, "What is (not) written in the Non-paper for Chapters 23 and 24 regarding Serbian progress in EU accession?", septembre 2020. Disponible ici : https://static1.squarespace.com/static/5e3766f903c72c513a16796c/t/5f647862c648c4471cba1b5a/1600419943310/KlikAktiv_Non-paper+Jan-June+2020.pdf.

³⁹⁰ Sur les connexions illégales de l'Union européenne à des pays tiers, cf. Matthias Monroy, "Western Balkans: Clandestine connection to EU databases", 29 février 2020.

³⁹¹ Conseil européen, "EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Dialogue - Senior Officials Meeting: Informal written consultation - Summary of the replies of the Western Balkans partners in the area of Home Affairs", 18 juin 2020. Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/2456/annexe-7-clean.pdf>

opérationnels ou pour les opérations de retour»³⁹². Parallèlement, l'adoption du règlement « interopérabilité » en 2019³⁹³ facilite l'accès de l'agence Frontex aux différentes bases de données européennes, et notamment à Eurodac. Grâce à ce double accès, l'agence pourrait ainsi être en mesure de comparer les données collectées par les autorités nationales des pays des Balkans dans la base de données Eurodac.

Cette possibilité semble être exploitée en Albanie, où selon divers témoignages³⁹⁴, les officiers déployés à la frontière grecque compareraient les données collectées à l'occasion de la procédure d'enregistrement dans diverses bases de données européennes (SIS, Europol, Eurodac...). Selon le cadre juridique actuel et jusqu'à ce que les nouveaux amendements aient été adoptés, il s'agirait d'une pratique illégale concernant Eurodac. Interrogé à ce sujet, le service de presse de Frontex nie, contrairement aux informations reçues sur le terrain, effectuer de tels recoupements de données dans le cadre de ses opérations dans les Balkans³⁹⁵.

En janvier 2020, le Conseil européen avait pourtant déjà évoqué cette possibilité concernant Frontex : *« Il est prévu soit de réviser les accords de statut actuels avec les pays des Balkans occidentaux, soit d'élaborer un accord international spécifique permettant à Frontex (et à ses corps permanents) de collecter et de traiter des données à caractère personnel dans ces pays, ce qui entraînera un échange de données au niveau régional. Les données seraient également accessibles aux États membres de l'UE. Les équipes communes d'enquête constituent un bon modèle de coopération. Des formations à l'analyse approfondie des données pourraient être proposées aux pays des Balkans occidentaux qui ont reçu une formation au débriefing. Des échanges de personnel et le développement d'échanges professionnels et de points de contact pourraient être envisagés afin de stimuler la coopération opérationnelle et de favoriser l'efficacité transfrontalière des services répressifs »*³⁹⁶.

Frontex pourrait ainsi servir de maillon intermédiaire permettant à l'UE d'accéder aux bases de données des États des Balkans³⁹⁷. N'autorisant qu'une consultation à sens unique (les pays des Balkans n'ayant pas d'accès direct à Eurodac), cette stratégie présente l'avantage de contourner les différentes restrictions en matière de protection des données personnelles et de maintenir ces pays dans une relation de centre à périphérie, dans laquelle l'UE peut continuer à servir ses propres intérêts en matière de gestion migratoire.

2. DES HOTSPOTS POUR L'UE, HORS UE

L'intérêt de l'UE à étendre le système Eurodac aux pays des Balkans est évident. Préalable à l'instauration d'un « Dublin hors UE », cette entreprise viendrait parachever la mise en œuvre de l'« approche hotspot » de l'UE dans la région. Pour toute personne exilée qui serait appréhendée en train de franchir « irrégulièrement » une frontière ou déposerait une demande d'asile dans un État membre européen, il serait possible, grâce à la base de données Eurodac élargie à cette région, de savoir quels pays ont été préalablement traversés au cours du parcours migratoire. Ces pays seraient dès lors en charge de l'examen de la demande d'asile de la personne, ou, dans le cas où cette dernière serait déboutée, de son expulsion vers son pays d'origine.

³⁹² Statewatch, « Briefing: External action: Frontex operations outside the EU », 11 mars 2021. Les accords signés avec la Serbie et la Bosnie-Herzégovine sont plus restrictifs, n'autorisant le partage que de certaines données dans des conditions précises.

³⁹³ Règlement (UE) 2019/818 du 20 mai 2019 portant établissement d'un cadre pour l'interopérabilité des systèmes de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, de l'asile et de l'immigration et modifiant plusieurs règlements.

³⁹⁴ Entretiens réalisés avec un représentant de la police aux frontières albanaise à Tirana le 18 mars 2021 et avec un officier de Frontex déployé à la frontière grecque le 29 mars 2021.

³⁹⁵ Ce que Frontex nie dans sa réponse écrite du 31 mai 2021 – cf. Annexe 2

³⁹⁶ Cf. Présidence du Conseil européen, Enhancing Cooperation with the Western Balkan Countries: Combating Migrants Smuggling - Presidency Discussion Paper, 14 janvier 2020 (traduction libre de l'anglais). Disponible sur le site de Statewatch : <https://www.statewatch.org/media/2457/annexe-8-clean.pdf>

³⁹⁷ Frontex dispose déjà de deux officiers de liaison dans la région des Balkans, l'un basé à Belgrade en Serbie, l'autre à Tirana, en Albanie.

Lors d'une réunion du groupe de travail interinstitutionnel chargé de préparer l'intégration de la Macédoine du Nord à l'Union européenne, le représentant du ministère de l'Intérieur macédonien s'inquiétait ainsi que Bruxelles « impose l'idée d'établir ce qu'on appelle BALKANDAC, suivant le modèle d'Eurodac, une base de données d'empreintes digitales dans l'UE. Cette base de données est acceptée par les pays de la région, mais elle ne nous offre pas la possibilité d'y accéder. C'est un piège pour nous car les pays de l'UE sauront quels migrants ont été enregistrés ici et les renverront, et nous ne serons pas en mesure de les renvoyer en Grèce. Il n'y a pas de mauvaise intention dans tout cela, mais il est évident que l'UE nous traite de manière paternaliste »³⁹⁸.

Alors que la possibilité pour un État membre de renvoyer une personne ressortissante d'un pays tiers dont il est prouvé qu'elle a transité par l'un des pays des Balkans est déjà prévue dans les accords de réadmission que l'UE a signés avec ces derniers³⁹⁹, la mise en œuvre d'un système de collecte de données spécifique pourrait donc, dans le futur, faire du rêve d'un « Dublin extra-européen » une réalité. Quelques mois après la publication par la Commission européenne du Pacte sur la migration et l'asile, qui mise sur la solidarité entre les États membres pour tenir les exilé·e·s à distance des frontières européennes, ce scénario n'a malheureusement rien d'improbable. Avec la perspective d'un « Balkandac », les deux promesses faites par Ursula von der Leyen d'abolir le système Dublin et de le remplacer par un « mécanisme fort de solidarité » (entre les États)⁴⁰⁰ pourraient ainsi se rejoindre de manière singulière dans la sous-traitance du système Dublin aux pays des « Balkans occidentaux » et leur transformation en véritables *hotspots* au service de l'UE.

³⁹⁸ Réunion du groupe de travail sur l'intégration de la Macédoine du Nord à l'UE (chapitre 24), « En attendant Frontex - la sécurité des frontières à travers le prisme des flux migratoires mixtes », 18 décembre 2019 (traduction libre de l'anglais) : <https://nkeu.mk/2020/10/28/second-cycle-first-session-of-working-group-4-chapter-24-waiting-on-frontex-the-border-security-through-the-prism-of-the-mixed-migration-flows/>. Le service de presse de Frontex contredit cette version dans une réponse écrite (31/05/2021), affirmant que « l'idée de créer une plateforme régionale Eurodac au niveau régional a été évaluée d'un point de vue purement technique, incluse dans l'étude, mais jamais proposée » (traduction libre de l'anglais) – cf. annexe 2

³⁹⁹ Cf. Accords de réadmission signés par l'UE avec l'Albanie en 2005, avec la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Macédoine et la Serbie en 2007

⁴⁰⁰ Ursula von der Leyen, "Discours sur l'état de l'Union", 16 septembre 2020

Conclusion

Des barrières de barbelés qui se dressent un peu partout le long de la route des Balkans, des violences policières incessantes, des violations de droits omniprésentes, une montée du nationalisme et des discours de haine, une criminalisation croissante de la solidarité... tel est le triste bilan de l'externalisation des politiques migratoires de l'Union européenne dans la région. Alors qu'au lendemain des guerres de Yougoslavie, l'UE offrait à ces pays la perspective de l'intégration pour surmonter des années d'horreur et de conflits sanglants, le rôle que celle-ci a joué dans la région est éminemment ambigu. Au centre des négociations d'adhésion, la coopération en matière de contrôle aux frontières et de gestion migratoire a finalement entraîné une altération des principes censés être au cœur du projet européen, qu'il s'agisse de la démocratie, de l'État de droit, des droits humains, ou encore de la cohésion socio-politique.

Ce que révèlent avant tout les politiques migratoires de l'UE dans la région des Balkans, c'est ainsi la crise de ses prétendues valeurs. Au-delà d'une lecture binaire opposant l'approche des pays de Visegrad qui feraient la promotion de politiques inhospitalières et celle de la Commission européenne qui serait respectueuse des droits, ce rapport s'efforce de montrer comment ces dernières années l'UE a finalement « orbanisé » ses politiques migratoires. Renforçant encore davantage le processus d'externalisation des frontières et promouvant une vision ultrasécuritaire des migrations, le nouveau Pacte dévoilé par la Commission en septembre 2020 ne fait que confirmer cette tendance à l'eupéanisation du pire.

Laboratoire des stratégies nouvelles et anciennes de confinement et de dissuasion des migrations, la route des Balkans est aussi le lieu où s'expérimentent diverses luttes contre-hégémoniques. En témoignent les personnes qui continuent à transgresser les frontières, répondant à la violence étatique et à l'arsenal militaire déployé aux zones frontalières par d'inlassables tentatives de « game ». En témoignent également les articulations singulières qui se nouent entre ces luttes pour la mobilité⁴⁰¹ et les luttes locales contre le pouvoir colonial de l'UE, opposant une solidarité en acte et horizontale aux grandes valeurs prétendument universalistes de cette dernière⁴⁰². Créant des fissures dans le régime frontalier européen, cette « *myriade de luttes pour la liberté de circulation et d'actes de solidarité des populations locales contribuent à l'ouverture de l'Europe* »⁴⁰³.

⁴⁰¹ Sandro Mezzadra et Brett Neilson, "Border as Method, Or, the Multiplication of labor", Durham, NC: Duke University Press, 2013

⁴⁰² Gorana Mlinarevic, « Why we must show feminist solidarity with people on the long road West » Kosovo 2.0, 27 mai 2021

⁴⁰³ Barbara Beznec, Andrej Kurnik, "Old Routes, New Perspectives. A Postcolonial Reading of the Balkan Route", *Movements* 5 (1), 2020 (traduction libre de l'anglais)



Squat à proximité de Subotica, au nord de la Serbie, non loin de la frontière croate (Sophie-Anne Bisiaux, avril 2021)

« Créant des fissures dans le régime frontalier européen, cette *“myriade de luttes pour la liberté de circulation et d’actes de solidarité des populations locales contribuent à l’ouverture de l’Europe”* »

Annexes

ANNEXE 1 – ECHANGES ECRITS AVEC LE SERVICE DE PRESSE DE FRONTEx (16 AVRIL 2021)

- Is there a specific Frontex mission in Croatia? If yes, are there any information (such as name of the mission, budget, number of officers, etc.) publicly available?

Frontex: The Agency does not have a dedicated operation in Croatia, nevertheless some operational activities are implemented there within the framework of the Joint Operation Focal Points Land 2021 and Flexible Operational Activities Land 2021.

- How many Frontex-Officers are currently at the Border between Croatia and Bosnia and Herzegovina?

Frontex: 9 officers

- What is their scope of work?

Frontex: The operational activities aim to facilitate the implementation of the Integrated Border Management concept at the EU external borders by establishing a permanent Focal Points system at the selected Border Crossing Points and using them as a platform for specific operational activities and information gathering in order to control irregular migration flows towards the territory of the member state and to fight cross-border crime.

- How many and what kind of assets did Frontex allocate to the border region between Croatia and Bosnia and Herzegovina?

Frontex: three CO2 and heartbeat detectors

- What is the budget-allocation for Frontex activities in Croatia?

Frontex: The budget is allocated to all the activities in the framework of the joint operation, its allocation is not split by the border section.

- Is there any Frontex presence in police stations in the border area? If yes, in which ones?
- In particular: are there any Frontex personnel or any Frontex assets stationed in the Croatian Police station of Cetingrad?

Frontex: Frontex officers as well as equipment are deployed in border crossing points.

- It seems that Frontex role at this border is to help the Croatian authorities by providing air surveillance. What is the scope of this mission?

Frontex: The Agency is not providing any such services to Croatia.

- In the light of the current reporting about systematic pushbacks by Croatian borderguards in this region: Did Frontex staff ever noticed human rights violations perpetrated by the Croatian border police, as reported by many NGOs? If not, how can you explain that?
- Has there been a human rights assessment about the current situation on the Croatian Bosnian border? If yes, can it be publicly assessed?

Frontex: The Agency's staff has not witnessed any human rights violations by Croatian border police. The Frontex Fundamental Rights Officer is currently reviewing one Serious Incident Report related to an alleged violation of human rights by Croatian officers.

- In early 2020, the president of the Serb entity in BiH, Milorad Dodik, refused to give his approval for a Frontex mission in Bosnia and Herzegovina. So currently, Frontex has no clear mandate in BiH. From the point of view of the agency: how do you see this decision? Are there ongoing negotiations to start a mission in the future? And: if Frontex starts a mission in BiH, what would be its main pillar/focus (also in terms of region)?

Frontex: The Agency is able to launch operations in a country neighbouring the European Union only once a Status Agreement has been concluded between the European Union and the country. As there is no such agreement between EU and Bosnia and Herzegovina, Frontex cannot run an operation there.

Since 2009, a Working Arrangement defining the general framework of cooperation is in place between Frontex and the Ministry of Security, encompassing areas such as risk analysis via the Western Balkans Risk Analysis Network (WB-RAN) and operational cooperation in preventing and addressing illegal migration and cross-border crime.

Frontex supports the Bosnian-Herzegovinian authorities in strengthening their migration management capacities as part of the IPA II funded project on "Protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey". The IPA II project is implemented by our agency in close cooperation with other international partners such as IOM, UNHCR and EASO. The initiative helps Bosnia and Herzegovina also to align its policies and practices in the area of migration management to the EU acquis and standards in view of future accession to the Union.

- **Still, according to information received by representatives of the EU-delegation, Frontex is supporting activities on the ground in Bosnia and Herzegovina.**
 - **How many Frontex officers work in BiH? In what activities are they involved?**
 - **On what mandate do they act?**

Frontex: *There are no Frontex officers deployed to Bosnia and Herzegovina.*

- **Furthermore: did Frontex provide any material support to the government of BiH (or other actors active in the country)? If yes: what kind of support did you provide?**
- **If Frontex teams would be able to operate on the Bosnian territory, would they be protected by immunity from Bosnian law?**

Frontex: *It is too early to discuss any such details.*

Kind regards,

Frontex press office

ANNEXE 2 - ECHANGES ECRITS AVEC LE SERVICE DE PRESSE DE FRONTEx - 31 MAI 2021

North Macedonia

- **Negotiations are currently ongoing for the signing of a border management agreement between Frontex and North Macedonia. The European Commission and many civil society organizations report violent practices from the Macedonian police as well as illegal push-backs.**
 - **According to the NGO Grupa 484, during the first 3 months of 2021, 2952 push-backs of migrants were detected from North Macedonia to Greece**
 - **According to a testimony collected by Migreurop on 13/04/2021, a migrant was wounded by two bullets shot by the Macedonian police during a collective expulsion****Are these incidents known to Frontex?**

Frontex: Frontex has no operation in North Macedonia and is not taking part in any operational activities in the territory of the country. Frontex can only launch an operational activity in the country outside the EU when a Status Agreement regulating border management cooperation between that country and the European Union is concluded.

- **In the light of such accusations: what assessments or evaluations has Frontex made with regard to the fundamental/human rights situation in Macedonia?**

Frontex: The Agency has no mandate to comment on this.

- **According to the protocol of the "SECOND CYCLE FIRST SESSION OF WORKING GROUP 4 (CHAPTER 24)" (Link: <https://nkeu.mk/2020/10/28/second-cycle-first-session-of-working-group-4-chapter-24-waiting-on-frontex-the-border-security-through-the-prism-of-the-mixed-migration-flows/>), Frontex has proposed the idea of a "Balkandac" (which was rejected by a representative of the NM-government). Since then: how has this idea developed and in what way is Frontex involved?**

Frontex: Under the IPA II Project "Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey, Phase I" coordinated by Frontex, a Feasibility Study assessing the steps needed for each IPA II Western Balkan (WB) Beneficiary to join Eurodac and other EU information systems on migration at the moment of EU accession has been delivered. The study covered legal, operational and technical dimensions and proposed different integration scenarios (at national level) for the future.

"Balkandac" or similar has never been proposed. The idea of a regional Eurodac platform to be created at the Regional level has been assessed from a purely technical perspective, included in the study, but never proposed. The main outcome of the study has been to identify possible integration scenarios at the national level.

- **How is Frontex assisting with the development of databases compatible with Eurodac?**

Frontex: Under Phase II of the Project, a more in-depth assessment of the technical elements needed for future integration of the selected WB national IT systems with Eurodac, so-called "Masterplans", is currently being developed. No regional platform is covered or proposed.

- **With which EU databases does Frontex compare data collected/processed during operations in the Western Balkans?**
 - **More concretely, does Frontex act as an intermediary actor to compare locally collected data with EU-databases (in particular the Eurodac)?**

Frontex: We do not compare data.

Montenegro

- **Frontex has launched two operations in Montenegro, the first one in July 2020 at the Croatian border and the other one in October 2020 regarding maritime surveillance.**
 - **Is there a monitoring mechanism to prevent human rights violations? If yes, how does it work in practice?**
 - **What resources have been allocated to the monitoring mechanism and how will Frontex cooperate with the responsible authorities to ensure allegations of FR violations are monitored and investigated?**

Frontex: Frontex has mechanisms in place to monitor and ensure respect for fundamental rights in all its activities of the Agency. The mechanisms are the same, no matter whether it is an operation within the EU or outside the EU.

The Agency has an independent fundamental rights officer as well as fundamental rights monitors who are in charge of assessing the fundamental rights compliance of operational activities. Frontex, has also developed a Fundamental Rights Strategy, adopted a Code of Conduct (“CoC”) applicable to all persons participating in Frontex operational activities. The Agency also established serious incident reporting system, a complaints mechanism, and is developing the supervisory mechanism for the use of force of the statutory staff of the Standing Corps.

Both the operational plans as well as the code of conduct include all the necessary instructions on how to ensure the safeguarding of fundamental rights during the operational activity of the Agency.

All persons involved in Frontex operational activities are obliged to respect fundamental rights and maintain the highest standards of ethical conduct and professionalism. According to Serious Incident Reporting (SIR), participants in Frontex activities are under the obligation to report any event which could be a SI in case they learn, witness or are directly or indirectly involved in such an event. Such reports are further processed by the Fundamental rights officer.

You could find more about the fundamental rights and the complaint mechanism at Frontex, on our website: [Fundamental Rights at Frontex \(europa.eu\)](https://europa.eu/fundamental-rights) and [Complaints Mechanism \(europa.eu\)](https://europa.eu/complaints-mechanism)

It is important to add, that Frontex has no power to investigate the actions of the national authorities. Frontex supports them in conducting border control activities, but we always act under the command of the national authorities who are the only responsible for border management.

Serbia

- **A cooperation agreement between the EU and Serbia has been signed and entered into force in March 10, 2021 after being adopted unanimously by the Serbian Parliament:**
 - **What kind of operations will Frontex carry out in Serbia?**
 - **Is there a monitoring mechanism to prevent human rights violations? If yes, how does it work in practice?**
 - **What resources have been allocated to the monitoring mechanism and how will Frontex cooperate with the Serbian authorities to ensure allegations of FR violations are monitored and investigated?**

Frontex: Frontex has not launched any operational activity in Serbia yet.

More information about the Status Agreement with Serbia is available here: (<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/>)

Albania

- **Frontex has launched an operation in May 2019 in Albania at the border with Greece. What resources have been allocated to the monitoring mechanism and how will Frontex cooperate with the Albanian authorities to ensure allegations of FR violations are monitored and investigated?**

Frontex: It is not clear what kind of resources you are asking for. The monitoring mechanisms at Frontex are the same for all operations. Please see our answer to the question related to Montenegro.

- **Push-back practices were reported from Albania to Greece by different human rights NGOs, and journalists. According to various testimonies collected from migrants, Frontex officers would have been involved in these illegal practices (Frontex officers were recognized by their uniforms, their cars and the language spoken).**
 - **Do you know about such allegations?**
 - **How do you address this situation?**
 - **Frontex teams are able to operate on the Albanian territory with total immunity from the Albanian law for all acts carried out in the exercise of official functions, where these are committed in the course of actions contained in the operational plan. Then, how can the officers on the ground be held accountable in case of human rights violations?**
 - **Several migrants reported that after one of these collective push-backs, people in their group died, because of the cold, as they were left in the mountains without food and warm clothes.**
 - **Can you elaborate on these allegations?**
 - **Do you know about any death-cases along the Greek-Albanian borders?**

Frontex: All accusations of unprocessed return cases with alleged Frontex participation in Albania were thoroughly examined by Frontex together with Fundamental Rights Officer. None of the cases described by the Border Violence Monitoring Network even remotely matched the cases detected and reported in our operational area, either by Frontex officers or Albanian Police. The detailed descriptions of the cases are in fact very generic and have absolutely no connection with the operational activities that Frontex is performing in Albania.

- According to various testimonies, during the pre-screening procedure at the two entry points (Kakavia and Kapshtica), Frontex officers are present:
 - How does Frontex staff monitor the compliance of the Albanian police with fundamental rights, including the respect of the non-refoulement principle during this procedure?
 - Since June 2020, it seems that all the migrants arriving at the border were refused to have access to the asylum procedure.
 - Are you aware of such allegations?

If so, how does your staff address such obstacles to the fundamental right to seek asylum?

- If not: to your knowledge, how is the practical procedure for people arriving in Albania in relation to their right to claim asylum?

According to various sources (received through interviews on the ground in March/April 2021), the Albanian police and Frontex are sharing data and fingerprints collected during the pre-screening procedure at the two entry points (Kakavia and Kapshtica):

- What kind of data are exactly exchanged?
- In which database these data are compared (Eurodac? SIS? Europol...)?
- What is the legal basis for this data exchange?

Frontex: The Status Agreement signed between the European Union and the Republic of Albania allows only the processing of personal data for administrative purposes. Frontex Team Members may also process personal data for the purposes necessary for the performance of their tasks and the exercise of their powers – e.g. when they are performing border check procedures, they can check the travel documents. Frontex however does not collect fingerprints from the migrants. This procedure is done exclusively by the respective Albanian authorities and Frontex Team Members are not involved in the procedure. Any data collected during this procedure is not shared with Frontex. All other questions should be addressed to the Albanian Police.

- According to various sources, Frontex plans to extend its activities in Albania by launching an aerial surveillance operation at the Greek border and maritime surveillance operation in the Adriatic. For each of these planned operations, would you provide the following information:
 - What kind of activities are included?
 - How many Frontex staff will be deployed?
 - What kind of assets and equipment will be used?
- What is the budget allocated?

Frontex: The operational activities in Albania has been launched and we are not aware of any extension of the operational activities.

- Frontex is one the implementing partners of the IPA programme "Regional support to protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey"
 - How does Frontex support the identification, registration and referral of mixed migration flows at the borders and within the territory of the Western Balkans States?
 - How is Frontex involved in helping these countries to improve their data collection and exchange systems at a regional scale to prepare their connection to the Eurodac database?

Frontex: The IPA II Project "Regional Support to Protection-Sensitive Migration Management in the Western Balkans and Turkey, Phase II" is an EU-funded project implemented by Frontex together with EASO, IOM and UNHCR, aimed at developing and operationalizing a comprehensive migration management system in the IPA II beneficiaries focused on protection, resilience and human rights promotion. The project's phase II (July 2019 – December 2021) builds on the results achieved under Phase I (January 2016 – June 2019).

ANNEXE 3 - ECHANGES ECRITS LE BUREAU DU HCR EN ALBANIE (21 AVRIL 2021)

- **What activities does UNHCR carry out in Korçë? Does UNHCR have a presence in the reception center set up at the border? If so, what is its role?**

UNHCR does not have a presence in this transit centre. As part of its activities in Korca, UNHCR visits the centre and its partner Caritas provides immediate assistance (food and non-food items, referral to medical services, psychosocial support, etc.) to persons lodged there.

- **According to several organizations I met, since the summer of 2020, people arriving at the border no longer have the possibility to apply for asylum and are no longer transferred to the center in Babrru. Is UNHCR intervening with the Albanian authorities to resolve this situation?**

Only asylum seekers should be transferred to the National Reception Centre for Asylum Seekers. UNHCR is working with authorities to ensure access to the asylum procedure for persons seeking asylum and intending to enjoy international protection in Albania.

- **Is UNHCR present during the pre-screening procedure? If so, how does it ensure that the right to asylum and the principle of non-refoulement are respected?**

UNHCR's presence is not foreseen by the pre-screening instruction that regulates the pre-screening procedure.

- **The Deutsch Welle newspaper and various organizations have reported on the practice of push-backs at the border. Does the UNHCR intervene with the Albanian authorities to resolve this situation?**

UNHCR is in contact with authorities to ensure access to the asylum procedure and granting of rights for persons seeking to enjoy international protection in Albania. Furthermore, other interventions on identifying and protecting Persons with Specific Needs (such as P/VoT, UASC, survivors of SGBV, members of specific social groups) are conducted with the relevant duty holders and authorities.

- **A new asylum law has just been adopted. What is the deadline for the implementation of the accelerated procedure and the adoption of a list of safe third countries? What will be the consequences of this procedure for people arriving at the border? What is the role of UNHCR in accompanying the Albanian authorities in the implementation of this law?**

Please, refer to the relevant articles of the new law. The accelerated procedure, envisaged for manifestly founded and unfounded claims according to article 34, will be regulated by a Decision of the Council of Ministers. For the list of safe third countries, please refer to article 10. Albania has at present such a list, as approved by the DCM No.159/2016. Asylum requests have seldom been rejected on this basis. UNHCR will support the relevant Albanian authorities in implementing the law in a manner consistent with its international legal obligations.

- **There is a project to build a center to house asylum seekers at the border. What is the progress of this project? What support does the UNHCR plan to provide in this context?**

Please refer to the Ministry of Interior priorities for 2021 in the following link https://mb.gov.al/wp-content/uploads/2021/02/PRIORITET-E-PUN%C3%8BS-MB_-2021.pdf.

- **What cooperation do you have with other migration actors such as the Albanese border police? Frontex? EASO?**

UNHCR works closely with the Albanian Border and Migration Police and other governmental structures responsible for asylum matters in various ministries. UNHCR delivers a presentation to new Frontex officers to Albania, on asylum matters, and fundamental rights as per the EU and International conventions and legislation. It broadly cooperates with EASO in matters of common interest, notably in areas related to its roadmap for Albania, seeking synergies with UNHCR's capacity building work.

ANNEXE 4 – NOTE SUR L'ASSISTANCE FOURNIE PAR L'UE A LA MACEDOINE DU NORD EN MATIERE DE GESTION MIGRATOIRE



EUROPEAN UNION'S ASSISTANCE FOR THE REFUGEE CRISIS

Overall, the European Union allocated **nearly €19 million over the last year** to help the country cope with the refugee crisis (Special Measures and humanitarian aid combined):

- The European Union allocated around **€14.5 million** over the last year in additional, i.e. extraordinary assistance to help your country cope with the refugee crisis (so called "special measures").
- The European Union granted additional, **€4.7 million so far in EU humanitarian aid** to help the migrants in Tabanovce and Vinjog transit centres (*grants provided to humanitarian organisations*).

This is all within the broader context of **overall past and planned EU financial and technical support** for the country in the field of border and migration management amounting to over €50 million. This broader support helps to strengthen the operational capacity of the border police, to improve border surveillance and orderly control migratory flows.

SPECIAL MEASURE I

Under **SPECIAL MEASURE I (€3 million)**, the European Union supported the government institutions at national and local level with new equipment and vehicles

Border police will receive 31 terrain vehicles in February 2017 that will replace the outdated fleet of cars.

The **Crisis Management Center** received 2 minivans to transport vulnerable migrants and staff. It will further receive 2 terrain vehicles to fulfil their mandate.

The **Intelligence Agency** will receive 5 vehicles to strengthen their capacities to fulfil their mandate in relation to migrants (*handover expected in April*).

EU support has also reached the most affected municipalities: Gevgelija and Kumanovo

The **General hospital in Gevgelija** received specialised medical equipment and 2 fully-equipped ambulances to reach to urgencies, including any citizen of this country. Also, in 2017 further support will be provided to the Ministry of Health with additional medical equipment for Kumanovo General Hospital and Gevgelija General Hospital. A new ambulance in the Vinjog transit centre was supplied and equipped with modern medical equipment.

Public utilities **Komunalec** in Gevgelija and Cistota i Zelenilo in Kumanovo received new waste management vehicles that will help in keeping these towns and nearby transit centres clean (*8 vehicles delivered; 2 more waste management vehicles will also be provided*).

SPECIAL MEASURE II

Under **SPECIAL MEASURE II (€9 million)**, the European Union supports the border and migration management capabilities of the Border police.

Until March 2016, the government paid from the national budget for the stay of **border guards** – both guest officers and local police who need to be redeployed to the Southern Border from other parts of the country. Since then, the European Union has paid for their accommodation and meals as well as fuel for their vehicles (*until October 2017*).

A **senior Border Management Expert** is assisting the Ministry of Interior and the border police with this joint operation since March 2016 (*deployed*).

So far, under this measure the Border police received **border surveillance equipment**, such as 20 thermal short-ranging cameras, a device for the detection of validity of documents, 100 TETRA handheld devices and 2 radio programming tools (*delivered October 2016*). In 2017, the Border Police will receive 10 more thermal long-ranging cameras (*contract signed*), 4 specialised vehicles with multipurpose surveillance capabilities for improved border security and 1 Mobile Surveillance system equipped with radar and communication network (*ongoing tenders*).



SPECIAL MEASURE III

Under **SPECIAL MEASURE III (up to €2.5 million)**, the European Union will include support to the medical staff of the Ministry of Health in providing services to migrants and local people, and schemes for assisted voluntary return of migrants (*contract signed with International Organisation for Migration*).



Delegation of the European Union
52b Sv. Kiril i Metodij, 1000 Skopje

http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.html

ANNEXE 5 – LISTE DES EQUIPEMENTS FOURNIS A L'ALBANIE DANS LE CADRE DU PROGRAMME EU4SAFEALB- 2021/22

EU4SAFEALB - List of equipment to be procured within the project - 2021/22

	Item	Brief operational requirements	Number of items	Unit
Travel documents inspection				
1	Document examination device	With variable UV light, white overhead light, transmitted light	2	RDBMs not supplied with the similar devices to be provided by German Federal Police
Vehicles				
2	Surveillance van	with surveillance radar, thermal cameras and CCTV camera	2	RDBM Vlora, RDBM Durres
3	4x4 Surveillance vehicle	with thermal imaging capacities and multi sensors	1	to be defined in coordination with BMP
4	Delta Force mobile workshop maintenance van	mini van based, with a set of tools sufficient to provide basic/1st line maintenance	1	Delta Force BMP SU
Vessels				
5	Patrol vessel of 10 – 15 m LOA	for both internal waters and territorial sea, > 6 NM from coastline; to include a stronger surveillance radar	1	Delta Force BMP SU
6	Speed boat of < 10 m LOA	for internal waters, coastal areas, estuaries and bays, ≤3 NM from coastline	6	Schengjin, Durres, Triport Vlore, Himare, Sarande, Ohrid or Shkodra Lake
Maritime surveillance system				
7	Technical specifications	feasibility study of the sites and development of the technical design concept (incl. radio network planning, site surveys, wireless communication design, working design of individual sites) and technical specifications	1	covers entire maritime border segment, the cost to be defined depending on ToR
8	Stationary surveillance radar	surveillance radar of 12-24 nm detection range with the 25-40 m tower, 2 operators positions (at site and IMOC), outdoor diesel generator, alarm system and training	3	Vlora, Schengjin
9	Integrating software	optional, integration of the received images on the level of IMOC	1	IMOC, RDBMS
Maintenance, refurbishment and spare parts				
10	FB Design patrol vessels refurbishment	conduct assessment as per each device	7	currently assigned units
11	Radar FURUNO Nav Net 3 refurbishment	reparation of FURUNO radars	5	radars of the available FB Design boats
12	Batteries to thermal imaging cameras "Matis"	2 batteries per camera	32	4X RDBM Gironkaster, 6x RDBM Korce; 3x RDBM Kukes; 3x RDBM Shkodra
13	Thermal camera	purge gas batteries replacement	2	2x Kakavia BPS
14	"Pulsar" thermal cameras	batteries replacement	39	all BPS, Delta Force BMP SU
15	Compressor refurbishment	conduct assessment as per each device	2	BCP Hani Hotit, BCP Miriqan
16	7 patrol vehicles refurbishment	reparation / overhaul	7	RDBM Schkodra
17	Spare parts	lump sum, to be defined in cooperation with beneficiary	1	list of most typically worn out spare parts is to be compiled in cooperation with BMP
Training				
18	Patrol vessels operators training and certification	training and certification of the personnel assigned to operate the new and existing vessels	14	the level and exact certification are to be defined in cooperation with the beneficiary
19	Training for vessels maintenance staff	basic vessels maintenance training	1	to be included into the procurement package for patrol vessels procurement or alternative training options to be identified
20	Training for IT basic maintenance specialist	basic IT and other equipment basic maintenance training for a limited number of staff	1	external training providers are to be identified
21	Asset management/basic maintenance training	lump sum covering review and update of SOPs, roll-out training and certification	1	to be conducted jointly with Albanian Polcie Academy (who would provide accomodation and meals); with limited number of certificates
22	Training for radars operators	BMP to provide the list of BP staff to be trained	1	to be included into the procurement package for the coastal radar surveillance system

ANNEXE 6 – PRESENTATION DE L'AUTRICHE SUR LA PATEFORME DE COORDINATION POUR LA ROUTE DE LA MEDITERRANEE CENTRALE

Extrait d'un document à accès limité : WK 13221/2020 INIT - Informal videoconference of the members of the Justice and Home Affairs - Foreign Relations (JAEX) Working Part, 20 novembre 2020

Federal Ministry
Republic of Austria
Interior bmi.gv.at

II. What steps were/will be taken?

1. (Possible) first coordinated actions in the spirit of JCP

1.1 Return

- Conducting a joint return operation from Bosnia and Herzegovina
 - delivering support for organizing and financing a charter flight for voluntary returnees
 - supporting BiH diplomatically in negotiating with countries of origin
 - organizing a video conference on matters of return

Next steps: Prep video call on 23th November as well as common workshop at the beginning of December (together with JCP representatives, Member States and EU organizations)

1.2 Reception

- Coordination of in-kind support for Bosnia and Herzegovina
 - Coordination/Lobbying with other MS for possible support to BiH in the framework of the JCP

5

ANNEXE 7 – FICHES EXTERNALISATION DE L'UE DANS LES PAYS DES « BALKANS OCCIDENTAUX »

SERBIE

€ ADHÉSION À L'UE

➤ Demande d'adhésion déposée en 2009, statut de candidate reconnu en 2012, accord pour ouverture des négociations depuis 2014. Adhésion conditionnée à la signature d'un accord sur la normalisation des relations avec le Kosovo.

FRONTIÈRES

- 4 990 franchissements « irréguliers » enregistrés en 2019, soit une augmentation de 37 % par rapport à 2018.
- (+) Bonne coopération avec les Etats membres et les autres pays des « Balkans occidentaux » pour la gestion des « flux mixtes ».
- (-) Nécessité de mettre en place une procédure de transit, notamment dans les aéroports.

FRONTEX

➤ Accord de travail signé en 2009, accord de statut signé en 2019 et déploiement opérationnel à la frontière bulgare depuis juin 2021. Officier de liaison déployé à Belgrade depuis 2017.

CAMPS

- (+) 19 centres d'accueil permettant d'héberger 6 000 personnes.
- (-) Manque de places d'hébergement au moment de la pandémie de Covid 19 avec 9 000 personnes présentes dans les centres.

ASILE

- En 2019, 12 930 personnes ont exprimé leur intention de déposer une demande d'asile, 174 ont déposé une demande. 17 statuts de réfugié-e et 17 protection subsidiaire ont été accordées.
- (+) Cadre législatif en grande partie aligné sur les standards européens.
- (-) Nécessité d'aligner davantage la législation concernant l'accès à la procédure d'asile, la procédure d'appel, l'accès à une aide juridique gratuite, le concept de « pays tiers sûr » et les droits/obligations des personnes obtenant une protection internationale.

EXPULSIONS

- Accord de réadmission UE-Serbie en vigueur depuis 2008. En 2019, 5 270 ressortissant-e-s de Serbie ont été renvoyé-e-s du territoire de l'UE.
- (+) En 2019, 46 personnes ont été expulsées depuis la Serbie et 193 sont rentrées dans le cadre d'un programme de retour « volontaire ».



MACEDOINE DU NORD

€ ADHÉSION À L'UE

- Demande d'adhésion déposée en 2004, statut de candidate reconnu en 2005, accord pour ouverture des négociations depuis mars 2020.

FRONTIÈRES

- 20 314 franchissements « irréguliers » enregistrés en 2019 (chiffre sous-estimé selon la Commission), soit une augmentation de 16 % par rapport à 2018.
- (+) Frontière sud sécurisée grâce au déploiement des gardes-frontières de l'UE. Stratégie de gestion intégrée des frontières (2015-2019) alignée sur les standards européens.
- (-) Absence de système de gestion des personnes en situation irrégulière conduisant les autorités à opérer des renvois en dehors de tout cadre légal.

FRONTEX

- (+) Accord de travail signé en 2009, accord de statut signé en 2018. Selon les sources officielles, pas de déploiement opérationnel malgré témoignages rapportant la présence d'officiers de Frontex à la frontière avec la Grèce.
- (-) Négociations bloquées en raison d'un problème de langue de l'accord (la Bulgarie refuse de connaître le macédonien comme une langue à proprement parler)

CAMPS

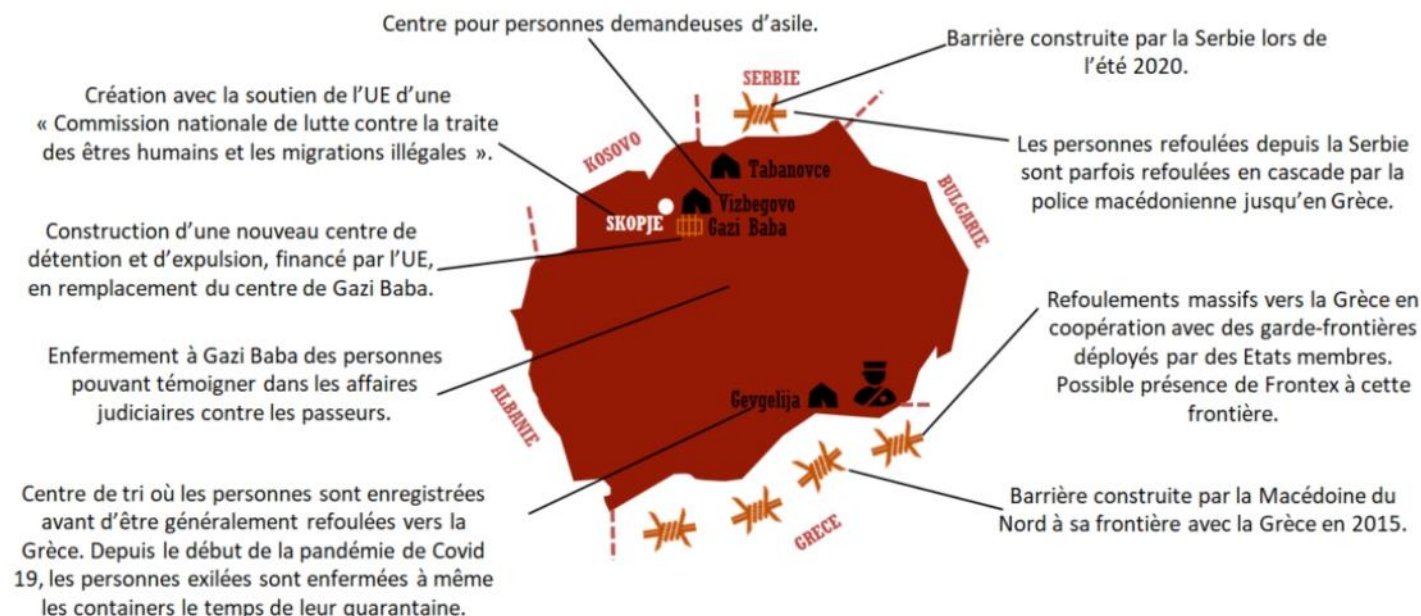
- (+) Capacités d'accueil jugées suffisantes par la Commission (971 places).
- (-) Centres de transit non adaptés pour des séjours de plusieurs jours.

ASILE

- En 2019, 490 demandes déposées. Aucun statut accordé sauf à l'exception d'une protection subsidiaire accordée à un Kosovar.
- (+) Adoption d'une loi d'asile en grande partie conforme au droit UE en 2018.
- (-) Décision de rejet de la demande d'asile systématiquement accompagnée d'un ordre d'expulsion sans évaluation des risques de persécutions dans le pays de retour. Difficultés d'accès à la procédure d'appel.

EXPULSIONS

- Accord de réadmission UE-Bosnie en vigueur depuis 2008. En 2019, 3 005 ressortissant.e.s macédonien.ne.s ont été expulsé.e.s du territoire de l'UE dans ce cadre.
- (+) En 2019, 25 personnes ont été renvoyées « volontairement » dans leur pays depuis la Macédoine.



MONTENEGRO

€ ADHÉSION À L'UE

➤ Demande d'adhésion déposée en 2008, statut de candidat reconnu en 2010, accord pour ouverture des négociations depuis 2012.

FRONTIÈRES

➤ 7 978 franchissements « irréguliers » enregistrés en 2019, soit une augmentation de 60 % par rapport à 2018.

➤ (+) Création en avril 2019 d'un centre de coordination national de contrôle des frontières. Adoption en 2020 d'une nouvelle stratégie en matière de gestion intégrée des frontières (2020-2024) alignée sur les standards européens.

➤ (-) Absence de système d'enregistrement biométrique qui induit un risque d'enregistrements multiples. Police aux frontières en sous-effectif.

FRONTEX

➤ (+) Accord de travail signé en 2009, accord de statut signé en 2019. Déploiement opérationnel à la frontière croate depuis juillet 2020. Seconde opération en mer adriatique lancée en octobre 2020.

CAMPS

➤ (+) Ouverture d'un camp de containers avec le soutien de fonds européens en juillet 2020 à la frontière avec l'Albanie.

➤ (-) Saturation des capacités d'accueil. Hébergement de 7 739 personnes en 2019 soit une augmentation de 73 % par rapport à 2018.

ASILE

➤ En 2019, 1 921 demandes déposées, mais beaucoup de personnes quittent le pays avant la fin de l'examen de leur demande. Entre janvier 2019 et mars 2020, 9 statuts de réfugié-e et une protection subsidiaire ont été accordés.

➤ (+) Adoption d'une nouvelle loi d'asile en 2019 davantage conforme au droit de l'UE que la précédente.

➤ (-) Procédure de demande d'asile très longue.

EXPULSIONS

➤ Accord de réadmission UE-Monténégro en vigueur depuis 2008. En 2019, 1 495 ressortissant.e.s du Monténégro ont reçu l'ordre de quitter le territoire d'un Etat membre de l'UE. Le taux de retour était de 60%.

➤ (+) Négociations en cours pour la signature d'accords de réadmission avec le Pakistan, l'Iran, l'Irak, le Maroc et l'Algérie.

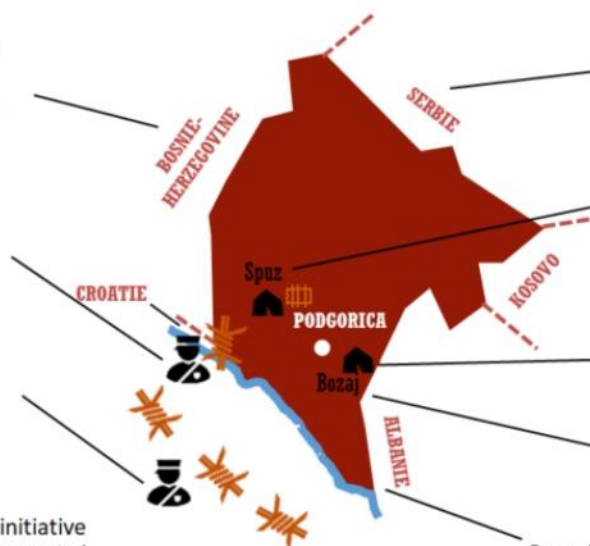
➤ (-) En 2019, 382 personnes ont été renvoyées depuis le Monténégro (dont 350 vers l'Albanie).

Signature en juin 2020 d'un accord avec la Bosnie-Herzégovine pour renforcer la coopération aux points de passage frontaliers communs.

Opération de surveillance de la frontière terrestre avec la Croatie lancée par Frontex en juillet 2020.

Opération de surveillance de la frontière maritime lancée par Frontex en octobre 2020.

Participation du Monténégro à l'initiative « Sea Gate » de lutte contre la criminalité transfrontalière en mer Adriatique.



Signature en mars 2019 d'un plan de démolition de 30 routes transfrontalières avec la Serbie. 14 routes du côté monténégrin ont déjà été fermées.

Centre d'accueil pour les personnes demandeuses d'asile et centre de détention / d'expulsion.

Camp de containers ouvert lors de l'été 2020 avec le soutien de l'UE et de l'OIM.

Pratiques de refoulement vers l'Albanie par la police aux frontières monténégrine.

Organisation de patrouilles conjointes avec l'Albanie.

ALBANIE

€ ADHÉSION À L'UE

- Demande d'adhésion déposée en 2009, reconnue candidate depuis 2014, accord pour ouverture des négociations d'adhésion depuis mars 2020.

FRONTIÈRES

- 10 557 franchissements « irréguliers » enregistrés en 2019, soit une augmentation de 83 % par rapport à 2018.
- (+) Adoption d'une stratégie de gestion intégrée des frontières pour la période 2014-2020, en grande partie alignée sur les standards européens.
- (-) Systèmes de collecte de données mis en œuvre par les Etats-Unis, pas forcément alignés sur les standards européens en matière de protection des données personnelles (PISCES et PNR). Police aux frontières en sous-effectif avec problèmes de corruption.

FRONTEX

- (+) Accord de travail signé en 2009, accord de statut signé en 2018 et déploiement opérationnel à la frontière grecque depuis mai 2019. Officier de liaison déployé à Tirana depuis 2021.
- (-) Négociations bloquées par le Président de l'entité serbe.

CAMPS

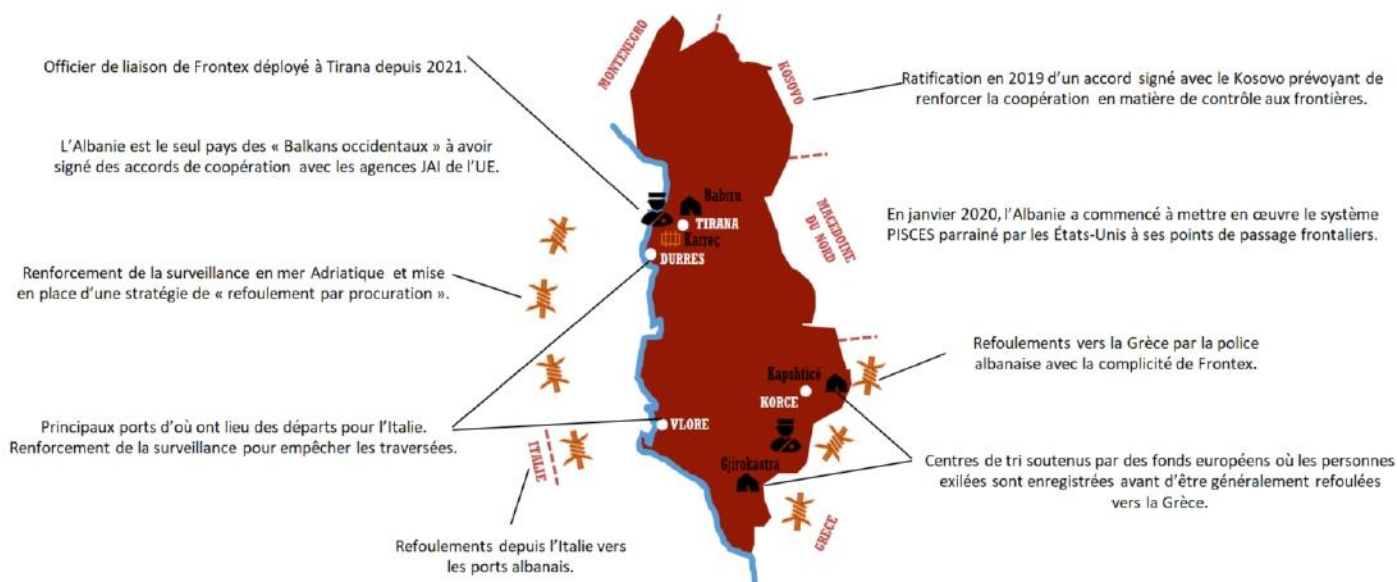
- (+) Augmentation des capacités d'accueil depuis 2019 pour atteindre 490 places en 2020. Construction d'un nouveau centre à Kapshticë avec le soutien de l'IOM à la frontière grecque.
- (-) Nécessité d'améliorer les conditions de vie dans le centre pour demandeurs d'asile de Babbru.

ASILE

- En 2019, 6 677 intentions de déposer une demande d'asile exprimées, 60 demandes déposées, un statut de réfugié-e et 23 protections subsidiaires accordées.
- (+) Adoption d'une loi d'asile davantage conforme au droit UE en 2021.
- (-) Difficulté d'accès à la procédure d'appel. Nécessité d'améliorer les services de traduction lors de la procédure de pré-enregistrement et de renforcer les garanties pour les personnes vulnérables.

EXPULSIONS

- Accord de réadmission UE-Albanie en vigueur depuis 2006. En 2019, 2 414 ressortissant.e.s albanais.e.s ont été renvoyé.e.s du territoire de l'UE dans le cadre de 73 opérations coordonnées par Frontex.
- (+) En 2019, 4 098 personnes ont reçu un ordre de quitter le territoire albanais soit 4 fois plus qu'en 2018.
- (-) Renvois vers la Grèce en dehors de tout cadre légal.



KOSOVO

€ ADHÉSION À L'UE

- Statut de candidat potentiel à l'adhésion. Pays non reconnu par 5 membres de l'UE et non reconnu par l'ONU et l'UNESCO.

FRONTIÈRES

- 2 027 franchissements « irréguliers » enregistrés en 2019, soit une augmentation de 300 % par rapport à 2018.
- (+) Rédaction d'une nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières pour la période 2019-2023, en attente d'adoption. Amélioration du centre national pour la gestion des frontières avec échange d'information en temps réel entre les autorités frontalières nationales
- (-) Manque d'équipements pour l'enregistrement biométrique des personnes migrantes. Manque de connexion des bases de données nationales avec des bases internationales en raison du statut problématique du Kosovo.

FRONTEX

- (+) Accord de travail signé en 2016.
- (-) Pas d'accord de statut. Seulement échange de données dans le cadre de l'analyse de risques conduite par Frontex. Négociations bloquées en raison du statut problématique du Kosovo

CAMPS

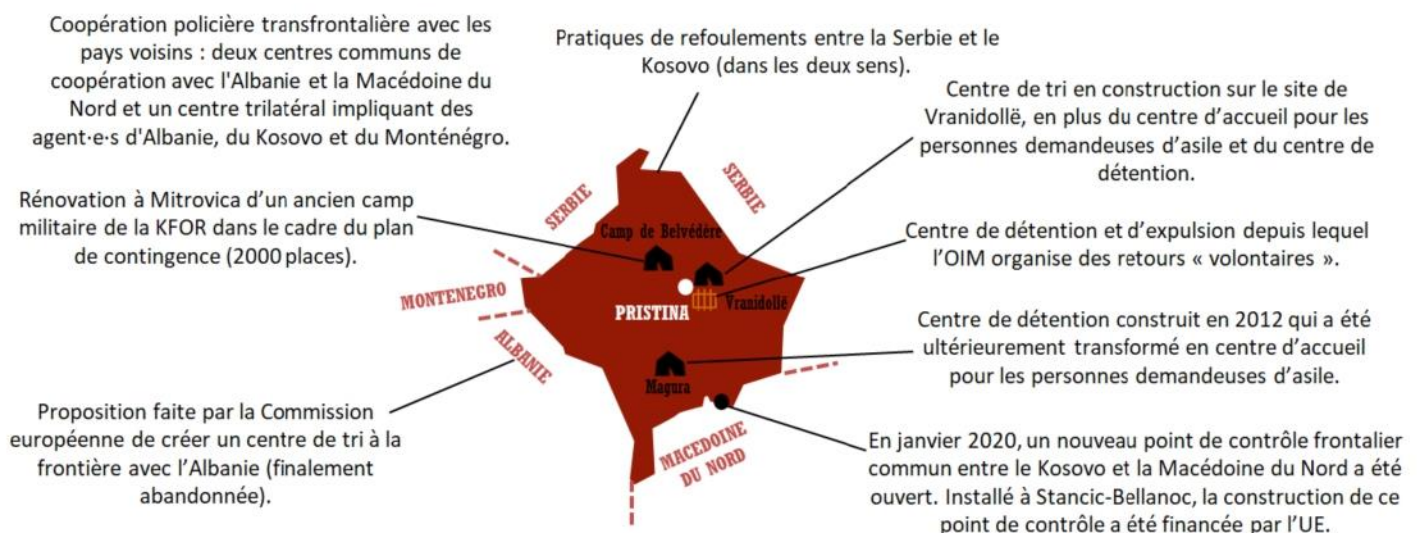
- (+) Révision du plan de contingence avec augmentation des capacités d'accueil : élargissement du centre d'accueil de Vranidollë (+ 200 places) et réhabilitation du camp militaire de Belvédère (+ 2000 places)
- (-) Pas de centre d'accueil pour héberger les personnes migrantes à la frontière.

ASILE

- En 2019, 2 081 demandes déposées (soit 300% de plus que l'année précédente), 33 statuts de réfugié-e accordés.
- (+) Loi d'asile en grande partie conforme au droit UE.
- (-) Faiblesse des institutions en charge de l'examen des demandes d'asile face à l'augmentation des demandes depuis 2019. Nécessité d'améliorer l'accès à l'information, l'aide juridique gratuite et les services de traduction.

EXPULSIONS

- Absence d'accord de réadmission avec l'UE mais 24 accords bilatéraux signés avec des Etats membres. En 2019, 1 536 ressortissant-e-s du Kosovo ont été renvoyé-e-s du territoire de l'UE (dont 374 retours « volontaires »).
- (+) En 2019, 4 72 personnes ont été renvoyées depuis le Kosovo (dont 326 dans le cadre d'un programme de retour « volontaire » de l'OIM).



BOSNIE-HERZEGOVINE

€ ADHÉSION À L'UE

➤ Statut de candidate potentielle. Demande d'adhésion déposée en 2016, réponse de la Commission européenne en 2019 avec 14 recommandations à suivre avant de pouvoir obtenir le statut de candidat.

FRONTIÈRES

➤ 29 302 franchissements « irréguliers » enregistrés en 2019, soit une augmentation de 22 % par rapport à 2018.

➤ Adoption d'une nouvelle stratégie de gestion intégrée des frontières pour la période 2019-2023, alignée sur les standards européens.

➤ Police aux frontières en sous-effectif. Faible coopération entre les agences nationales et nécessité d'améliorer l'échange de données en matière de surveillances des frontières.

FRONTEX

➤ Accord de travail signé en 2009 et négociations depuis janvier 2019 pour autoriser le déploiement opérationnel de l'agence.

➤ Négociations bloquées par le Président de l'entité serbe.

CAMPS

➤ 7 camps financés par l'UE et gérés par l'OIM depuis 2018.

➤ Manque de capacités de réception. Camp fermé suite à l'opposition de la population locale. Pas de répartition équitable sur le territoire.

ASILE

➤ En 2019, 784 demandes déposées, 3 statuts de réfugié-e et 8 protections subsidiaires accordées.

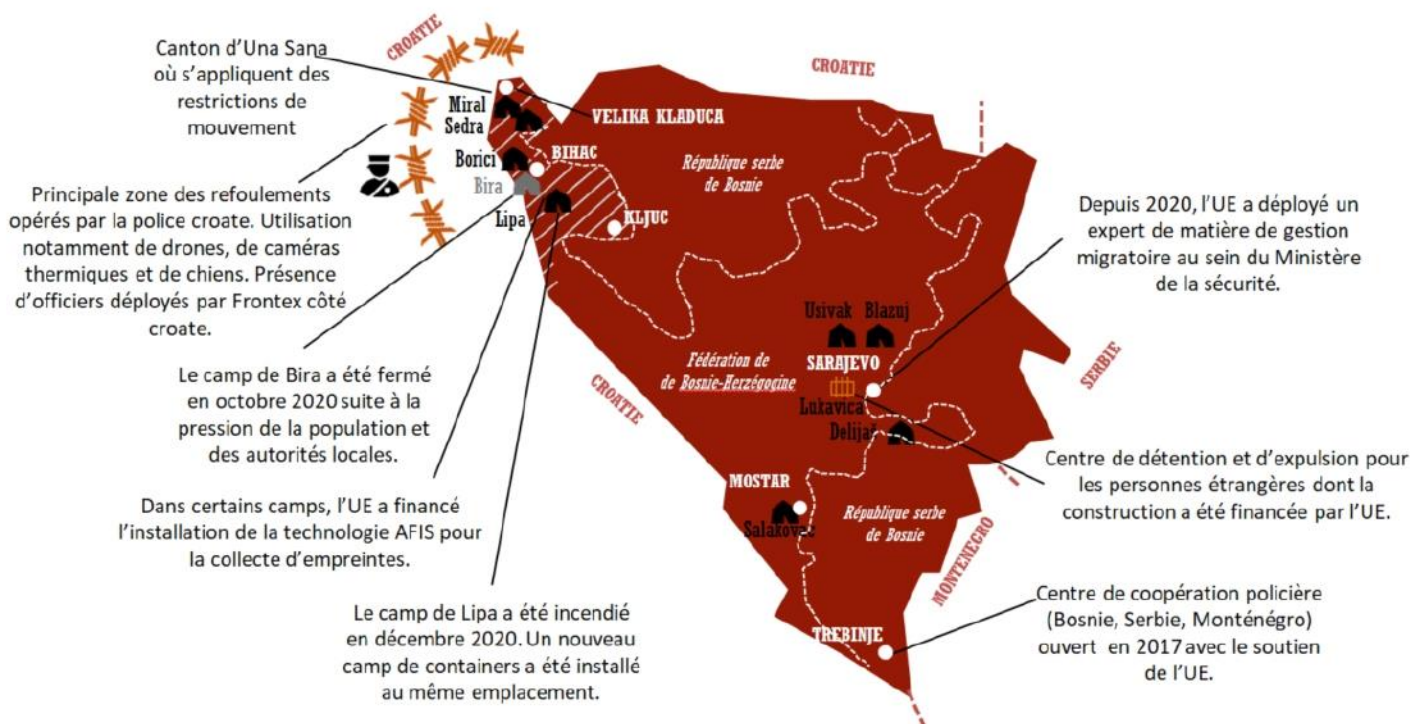
➤ Adoption d'une loi d'asile conforme au droit UE en 2016.

➤ Absence d'accès effectif au système national d'asile. Manque de personnel entraînant des délais très longs dans la procédure.

EXPULSIONS

➤ Accord de réadmission UE-Bosnie en vigueur depuis 2008. En 2019, 1 495 ressortissant-e-s bosnien-ne-s ont été expulsé-e-s du territoire de l'UE dans ce cadre.

➤ Accord de réadmission signé avec le Pakistan en 2020 (en attente de ratification).





Sources :

- Commission européenne, « Serbia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020
- Commission européenne, « North Macedonia report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020
- Commission européenne, « Montenegro report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020
- Commission européenne, « Albania report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020
- Commission européenne, « Kosovo report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020
- Commission européenne, « Bosnia and Herzegovina report 2020, Communication on EU Enlargement Policy », 6 octobre 2020



*migr*europ__

