

RAPPORT DE MISSION

Novembre 2021



Depuis plus de 20 ans, l'UE développe une coopération avec des pays non-membres (dits « tiers ») pour externaliser le contrôle de ses frontières. Identifiés comme des pays de départ puis comme des pays de transit des migrations à destination de l'UE, les pays des Balkans ont été rapidement intégrés au cœur de cette stratégie d'externalisation. Ce, particulièrement depuis la malnommée « crise migratoire » de l'année 2015 lors de laquelle près d'un million de personnes venues principalement du Moyen-Orient ont été compatibles le long de la route des Balkans¹, itinéraire reliant la Grèce à des pays de l'UE situés plus à l'Ouest, et notamment l'Allemagne. **Sommés de s'ériger en gardes-frontières et en véritables « hotspots »² au service de l'UE, les pays des Balkans sont aujourd'hui le théâtre d'une multitude de violations de droits et de violences exercées à l'encontre des personnes exilées.**

Fruit d'un travail *in situ* réalisé entre janvier et avril 2021 pour le réseau Migreurop, le présent rapport documente ce processus d'externalisation des frontières européennes dans la région des Balkans. Il s'appuie sur des

observations de terrain et plus d'une centaine d'entretiens 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 rapport se décompose en trois parties. La première examine la manière dont les dirigeants et dirigeantes européennes 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 » dans la région.

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

Alors qu'en 2003, les pays des Balkans sont reconnus comme des candidats potentiels à l'adhésion, les dirigeantes et dirigeants européens ont rapidement instrumentalisé la question de l'élargissement en la mettant au service de divers chantages migratoires. Pour rejoindre le club européen, les États des Balkans³ sont en effet contraints de s'aligner sur les standards européens, ce qui concerne notamment les questions de contrôle des frontières et de gestion migratoire, deux domaines érigés en priorités par l'UE dans le cadre du processus d'adhésion⁴. Il a également été demandé à ces pays de signer des accords de réadmission destinés à faciliter l'expulsion de leurs ressortissant-e-s appréhendé-e-s en situation irrégulière dans un pays membre de l'UE. Pour renforcer leur inclusion dans son régime frontalier externalisé, l'UE a alloué entre 2007 et 2019 aux pays des Balkans plus de 216 millions d'euros de fonds issus de l'Instrument de pré-adhésion (IPA) pour le

¹ 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

² Dispositif de tri aux frontières mis en place en 2015 par la Commission européenne pour répondre à ce qui a été appelé la « crise migratoire ».

³ Alors que la Slovaquie et la Croatie sont devenues membres de l'Union en 2004 et 2013, aujourd'hui, six pays de la région restent encore au seuil de leur adhésion, à des stades plus ou moins avancés : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Macédoine du Nord, Monténégro et Serbie, désignés par les institutions européennes sous l'étiquette de « Balkans occidentaux » (cf. carte).

⁴ 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.

seul domaine des migrations⁵. Ces fonds ont été utilisés en grande partie pour la mise en place de dispositifs destinés à contrôler la mobilité des personnes exilées (postes-frontières, centres de détention, systèmes de collecte de données...).

En 2015, la crise de l'accueil a considérablement accéléré ce processus d'externalisation. Après une fermeture chaotique de la route des Balkans par les différents Etats traversés par les personnes exilées, l'UE appelait à une meilleure coordination et à la mise en œuvre d'une réponse à l'échelle européenne. L'échec du plan de relocalisation depuis la Grèce⁶ et la signature d'un accord informel avec la Turquie au mois de mars 2016 entérinaient l'orientation politique purement sécuritaire de cette réponse⁷. **En même temps qu'elle tentait d'enrayer les arrivées en Grèce depuis la Turquie, l'UE renforçait sa coopération migratoire avec les pays des Balkans occidentaux, utilisant le levier du processus d'adhésion pour les encourager à contrôler durablement la mobilité des personnes transitant sur leur territoire. La région des Balkans devenait dès lors une zone tampon chargée de protéger les frontières européennes et de maintenir à distance les personnes exilées jugées indésirables.**

2. Garder les frontières de l'UE, 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 contrôles frontaliers. Ces violences et violations de droits concernent aussi bien les États membres situés à la périphérie de l'UE que les pays des Balkans occidentaux, tous opérant comme autant de filtres visant à entraver la mobilité des exilé-e-s.



- États membres

Tenant de se défaire par tous les moyens de leurs obligations en matière de protection internationale, les États membres de l'UE ont progressivement mis en place une politique de refoulements quasi systématiques à leurs frontières. Le rapport documente en particulier les pratiques des autorités frontalières croates, hongroises, et roumaines, mais s'intéresse également à l'existence d'un « couloir de refoulements » en cascade depuis l'Autriche et l'Italie, en passant par la Slovaquie, la Croatie puis la Bosnie-Herzégovine. Non seulement illégales, ces pratiques s'accompagnent dans la plupart des cas de violences à l'encontre des personnes exilées, qui peuvent être aussi bien physiques que psychologiques (coups, chocs électriques, morsures de chiens, ongles de pied arrachés, violences sexuelles, insultes, humiliations, etc.)⁸. **Loin d'être un « dégât collatéral » du contrôle frontalier, la violence fait désormais partie intégrante de la stratégie de gestion des mouvements migratoires par et pour l'UE, via la surveillance renforcée des frontières européennes, mais aussi la dissuasion. Une stratégie qui peut coûter la vie des personnes exilées, notamment de celles qui empruntent la route des Balkans.**

Face à ces violations de droit massives et avérées, l'Union oscille selon les cas entre condamnation du bout des lèvres, silence complaisant et franche complicité, les États membres situés aux frontières extérieures de

⁵ Commission européenne, « [Rapport d'analyse sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration](#) », 16 octobre 2019

⁶ 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.

⁷ Cf. Migreurop, « [Des hotspots au cœur de l'archipel des camps](#) », Note # 4, octobre 2016

⁸ Cf. Border violence monitoring network, « [Black Book of Pushbacks](#) », décembre 2020

l'Union recevant des aides européennes conséquentes pour verrouiller l'accès au territoire de l'UE. **Outre le soutien de l'agence européenne Frontex, qui participe de manière directe ou indirecte à ces violations de droit, les États des Balkans bénéficient en effet d'aides financières leur permettant de se doter de technologies de pointe pour la surveillance de leurs frontières (drones, détecteurs de battements de cœur, caméras thermiques...).** Le cas de la Croatie est à cet égard révélateur : rien qu'entre 2017 et 2020, le pays a reçu plus de 130 millions d'euros de fonds européens pour la gestion de ses frontières⁹, en dépit d'un nombre conséquent de rapports faisant état des pratiques ultra-violentes des autorités frontalières croates. En donnant malgré tout son feu vert à l'entrée de la Croatie dans l'espace Schengen, la Commission a envoyé un signal supplémentaire confirmant la priorité de l'Union : faire prévaloir la protection des frontières européennes sur la protection des personnes, quoi qu'il en coûte.

- **Pays des Balkans occidentaux**

Pleinement intégrés dans le régime frontalier de l'UE, les pays des Balkans occidentaux sont également mis au service de la protection des frontières européennes. Se cachant derrière les exigences du processus d'adhésion, une multitude d'acteurs et partenaires œuvre à exporter dans la région des Balkans les politiques et pratiques migratoires sécuritaires de l'UE, en fournissant divers équipements de surveillance, en encourageant l'échange d'informations ainsi que la collecte de données biométriques compatibles avec les bases de données européennes ou encore en proposant des formations aux gardes-frontières... Parmi eux, on trouve non seulement Frontex, mais également des organisations onusiennes telles que l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou des *think-tank* dont le rôle est ambigu dans la mise en œuvre des politiques migratoires sécuritaires de l'UE, comme par exemple le Centre international pour le développement des politiques migratoires (ICMPD).

En matière de contrôles aux frontières, l'UE exporte dans les pays des Balkans le pire d'elle-même, apportant son soutien à des gouvernements qui, comme de nombreux États membres, violent de manière quotidienne les droits des personnes exilées. Dans certains de ces pays, l'UE choisit d'utiliser une stratégie de « refoulement par procuration »¹⁰, renforçant leurs autorités répressives et leurs moyens de contrôles aux frontières afin de leur sous-traiter les interceptions et tenter de contourner le principe de non-refoulement. C'est par exemple le cas de la Serbie et de la Bosnie-Herzégovine, manifestement chargées par l'UE d'intercepter les personnes exilées avant qu'elles n'atteignent les frontières européennes, de les maintenir sur leur sol ou parfois de les refouler vers d'autres pays (Macédoine du Nord, Grèce...). Cette stratégie est aussi utilisée en mer Adriatique, où, anticipant une hausse de la fréquentation de cette route, l'UE a déployé Frontex pour aider les autorités albanaises et monténégrines à intercepter les embarcations tentant la traversée avant qu'elles n'atteignent les eaux italiennes.

Comble de cette sous-traitance : l'UE et ses États membres soutiennent également des régimes de refoulements à grande échelle vers le territoire hellénique depuis l'Albanie et la Macédoine du Nord. Ces refoulements qui s'opèrent depuis des pays tiers vers un État membre, soulignent le statut particulier de la Grèce au sein du régime frontalier européen, devenue ces dernières années le camp géant et la prison à ciel ouvert où les autres pays de l'UE maintiennent les exilé-e-s dont ils ne veulent pas. **Les données collectées dans le cadre de la présente recherche indiquent que ces pratiques de refoulements, qui sont souvent d'une violence inouïe, sont soutenues par des moyens humains, financiers et techniques fournis par l'UE et ses États membres.**

3. Un « hotspot » au service de l'Union européenne

Mise en place en 2015 en Grèce et en Italie pour restreindre les possibilités d'accéder au territoire européen grâce à des dispositifs de tri et de filtrage, l'approche *hotspot* est depuis devenue le nouveau modèle de gouvernance dans la « gestion et la maîtrise des flux migratoires », s'appliquant bien au-delà des frontières

⁹ Schengen visa info news, "EU Ombudsman to initiate inquiry into Commission's complicity in Croatian border violence", 16 novembre 2020

¹⁰ Charles Heller and Lorenzo Pezzani (Forensic Oceanography), *Mare Clausum*, mai 2018

extérieures de l'UE. Aux côtés de l'Afrique du Nord¹¹, les Balkans occidentaux constituent l'un des exemples frappants de l'exportation de cette approche dans des pays tiers. Le présent rapport documente la présence de divers éléments confirmant la transformation progressive de la région par l'UE en *hotspot* au service de ses propres politiques migratoires :

- **La multiplication des camps** : les Balkans occidentaux comptent sur leur territoire près d'une quarantaine de camps (la majorité se situant en Bosnie-Herzégovine et en Serbie). Ces camps peuvent avoir différents statuts et utilisations : certains sont ouverts et réservés à l'accueil des personnes demandeuses d'asile, d'autres sont fermés et utilisés pour faire le tri des personnes avant de les refouler aux frontières. A noter qu'un nombre conséquent de ces camps ont bénéficié d'un soutien européen pour leur construction. Utilisés comme des lieux de contrôle et de « stockage » des populations exilées, ces camps sont dans la plupart des cas tristement connus pour leurs conditions de vie déplorables.
- **L'externalisation des politiques d'asile** : ces dernières années, l'UE et ses États membres ont également multiplié les initiatives visant à renforcer le système d'asile de ces pays, le but étant à terme de sous-traiter leurs propres responsabilités en matière de protection internationale. Pour externaliser ses politiques d'asile, l'UE s'appuie en particulier sur le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), chargé depuis 2016 de fournir aux pays des Balkans des feuilles de route pour mettre en œuvre le régime d'asile européen commun. L'enjeu d'un tel renforcement est notamment de faire passer ces pays pour des « pays tiers sûrs »¹², afin de faciliter le renvoi de demandeurs et demandeuses d'asile dans des pays tiers sans examen approfondi de leur demande. L'enquête menée sur le terrain laisse cependant apparaître que les Balkans occidentaux sont loin d'être « sûrs » pour les personnes exilées et que la procédure de demande d'asile est partout défailante.
- **L'externalisation des politiques de retour** : 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 derniers, l'Union 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 soi-disant « volontaires ».
- **La collecte de données** : enfin, la mise en place d'un système de collecte de données à grande échelle sur le modèle Eurodac (« Balkandac ») laisse entrevoir l'ambition de l'UE d'élargir le système Dublin aux pays des Balkans. Ce Dublin extra-européen permettrait dès lors aux États membres de renvoyer dans ces pays toute personne demandant l'asile ou bien appréhendée en train de franchir « irrégulièrement » une frontière.

Aux côtés des îles grecques, des pays d'Afrique du Nord ou encore des îles Canaries, les pays des Balkans s'ajoutent à une longue liste de lieux que l'UE a choisis pour y sous-traiter la gestion de celles et ceux dont elle ne veut pas sur son territoire. **En contre-point à une lecture simpliste réduisant la situation des personnes exilées le long de route des Balkans à une « crise humanitaire », ce rapport propose ainsi d'analyser les violences et violations de droits perpétrés massivement dans cette région comme le fruit des politiques d'externalisation des frontières, mises en œuvre par l'UE et ses États membres, avec la complicité de diverses organisations internationales ainsi que des gouvernements locaux.**

Ce projet a été soutenu par le CCFD-Terre Solidaire et le fonds de dotation Thanks for Nothing et réalisé en collaboration avec le CCFD-Terre Solidaire, l'ASGI (Italie) et le Gisti (France)

¹¹ Rapport conjoint FTDES-Migreurop, [Politiques du non-accueil en Tunisie](#), juin 2020

¹² Directive « procédures » (2013) : 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.