

Chantage dans les Balkans : comment l'UE externalise ses politiques d'asile

Le développement d'un système de collecte de données des personnes exilées dans les Balkans illustre l'orientation globale des politiques migratoires de l'Union européenne (UE) : externaliser la gestion des migrations à tout prix, au détriment de l'accueil. Pour tenir à distance celles et ceux qu'elle considère comme « indésirables », l'UE irait-elle jusqu'à étendre le mécanisme Dublin (déterminant l'Etat responsable de la demande d'asile) au-delà de ses frontières, au risque d'aggraver encore un peu plus les violations de droits le long de la route des Balkans ?

Dublin : l'échec de la solidarité européenne

« Nous allons abolir le règlement de Dublin et le remplacer par un nouveau système européen de gouvernance de la migration (...). Il y aura un nouveau mécanisme fort de solidarité »¹. 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'asile².

Abolir le règlement Dublin et davantage de solidarité : deux promesses *a priori* bienvenues dans une Europe en pleine crise de l'accueil. 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'Union européenne³.

Après l'arrivée de plus d'un million de personnes exilées sur le territoire européen en 2015, principalement en Grèce et en Italie, la Commission mettait alors en œuvre « l'approche hotspot » destinée à soutenir ces deux pays « en première ligne », en renforçant conjointement leurs capacités en matière de traitement de la demande d'asile et d'expulsion⁴. Mais alors que cette approche devait s'accompagner d'un plan de relocalisation destiné à mieux répartir l'accueil des exilé·e·s à l'échelle européenne, celui-ci a échoué⁵, faute de volonté politique des États membres. Surnommés « les camps de la honte », les *hotspots* des îles grecques, où s'entassaient des milliers de personnes dans des conditions indignes, sont ainsi devenus l'emblème de la faillite de la solidarité européenne, tant à l'égard des exilé·e·s qu'entre les États membres.

¹ Ursula von der Leyen, « Discours sur l'Etat de l'Union », 16 septembre 2020

² Commission européenne, « Un nouveau pacte sur la migration et l'asile », 23 septembre 2020

³ 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.

⁴ Avec le soutien de l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) et du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO)

⁵ En septembre 2017, à peine plus de 18 % des 160 000 demandeur·euse·s d'asile qui devaient être relocalisé·e·s par le plan de relocalisation de la Commission ont été transféré·e·s de manière effective dans un autre État membre.



Bâtiment abandonné occupé par des personnes exilées à Bihac en Bosnie-Herzégovine, à proximité de la frontière croate (Sophie-Anne Bisiaux, février 2021)

Le nouveau pacte européen : un mécanisme de « solidarité » pour les expulsions et l’externalisation des politiques migratoires

Dans le nouveau pacte sur la migration et l’asile rendu public le 23 septembre 2020, la solidarité promise par Ursula von der Leyen sonne de manière étrange. De la solidarité, il n’y en aurait qu’entre les États membres, et non pas vis-à-vis des personnes exilées pour les accueillir équitablement et dignement, mais avant tout pour mieux les expulser. Le « mécanisme de solidarité obligatoire » inscrit dans le nouveau pacte ouvre la possibilité pour les États membres qui refusent le mécanisme de relocalisation de « parrainer » l’expulsion d’une personne en situation administrative irrégulière sur le territoire européen.

Les États peuvent également choisir de se dérober à leurs responsabilités en matière d’accueil en soutenant un autre État membre pour renforcer les capacités de contrôles aux frontières de celui-ci, ainsi que sa coopération avec des pays tiers (non-membres de l’UE) en la matière. Comme le note le réseau Euromed Droits, « [c]e point manque de clarté dans le Pacte et suscite des inquiétudes car les États membres pourraient facilement l’interpréter au sens large [...]. Par exemple, un pays comme la Hongrie pourrait choisir de soutenir l’Espagne dans ses relations bilatérales avec le Maroc sur des projets spécifiquement liés à la gestion des frontières et à l’augmentation de la capacité d’interception »⁶. Cette seconde option s’inscrit ainsi au cœur de la stratégie d’externalisation de l’UE par laquelle cette dernière, depuis le début des années 2000, sous-traite à des pays non-européens non seulement le contrôle de ses propres frontières, mais également la gestion des personnes migrantes qu’elle juge « indésirables ».

Solidarité entre les États membres pour augmenter la cadence des expulsions, pour renforcer des frontières déjà meurtrières⁷ et sous-traiter la gestion des migrations à des pays tiers qui n’ont rien de

⁶ Euromed Droits, « La dimension externe du pacte européen sur la Migration et l’Asile », janvier 2021 : <https://euomedrights.org/wp-content/uploads/2021/01/La-dimension-externe-du-Pacte-sur-la-Migration-et-l-Asile.pdf>

⁷ D’après les chiffres de l’OIM, au moins 20 000 personnes sont mortes en tentant de traverser la Méditerranée entre 2014 et 2020. Ce chiffre est largement sous-estimé, ne tenant pas compte des naufrages invisibles. De

« sûrs » pour les personnes exilées... A défaut d'une Europe solidaire dans l'accueil, la Commission mise ainsi sur une Europe « solidaire » dans la mise à distance des personnes exilées, au mépris de leurs droits fondamentaux. Aussi, le nouveau pacte fait-il du renforcement de la coopération avec les pays tiers l'une de ses priorités.

Les pays des Balkans, au cœur des chantages migratoires européens

Dans le processus d'externalisation des frontières de l'Union européenne, les pays des Balkans occupent une place centrale. D'une part, parce que ladite « route des Balkans »⁸ continue d'être une voie d'entrée sur le territoire européen. En juin 2020, Frontex estimait qu'elle était devenue « la route migratoire la plus active » avec plus de 2 000 détections de « franchissements illégaux » de frontières, soit trois fois plus que l'année précédente à la même période⁹. Malgré la diminution drastique des arrivées depuis 2016, les documents officiels de l'UE continuent de mentionner un « niveau de pression migratoire » élevé sur cette « route », alimentant la rhétorique d'une « crise » perpétuelle face à laquelle les pays des Balkans sont sommés d'endosser le rôle de garde-frontières au service de l'UE. La plupart des personnes qui empruntent cet itinéraire viennent de Syrie, d'Afghanistan, d'Irak ou encore du Pakistan¹⁰, fuyant aussi bien des guerres, des persécutions politiques que des situations économiques devenues invivables.

Les États des Balkans sont d'autre part au cœur du dispositif de sous-traitance migratoire de l'Union européenne, en vertu de leur statut particulier. Depuis le Sommet de Thessalonique de juin 2003, tous ont été identifiés comme des candidats potentiels à l'adhésion à l'Union. À ce titre, ils bénéficient d'une assistance financière et technique de l'UE (notamment via l'Instrument d'aide de préadhésion – IPA), pour renforcer leurs capacités dans divers domaines, tels que la démocratie, l'État de droit, le respect des droits fondamentaux, le but étant à terme d'aider ces États à répondre aux critères d'adhésion. Particulièrement depuis l'année 2015, le renforcement des capacités en matière de gestion des migrations et de contrôle des frontières n'a cessé de prendre de l'importance¹¹, mettant les États des Balkans face à un véritable chantage migratoire¹² dans le cadre de leur processus d'adhésion. L'UE ne laisse aucun doute sur le fait que le soutien des pays des Balkans dans ce domaine est essentiel s'ils veulent poursuivre le processus.

Entre 2007 et 2019, plus de 216 millions d'euros du fonds IPA ont ainsi été alloués à ces pays des Balkans dans le domaine des migrations¹³. Cela comprend, entre autres, le soutien à la construction de nouveaux postes frontières, la formation et la fourniture d'équipements modernes aux autorités en

nombreuses personnes ont également perdu la vie sur la « route » des Balkans. Cf. Migreurop, Rapport annuel « Les frontières assassines de l'UE », octobre 2009 : <http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Rapport-Migreurop-oct2009-def.pdf>.

⁸ Dans cette région où les refoulements aux frontières sont devenus monnaie courante, la notion de « route » a perdu son sens, transformant le parcours migratoire des personnes migrantes en véritable « jeu de ping-pong ».

⁹ Frontex, « Situation at EU external borders – Arrivals down in first half of 2020 », 13 juillet 2020 : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/situation-at-eu-external-borders-arrivals-down-in-first-half-of-2020-UdNxM5#>

¹⁰ HCR, « Desperate journeys, Refugees and migrants entering and crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans routes », février 2017

¹¹ TNI et Stop Wapenhandel, « Expanding the fortress, the policies, the profiteers and the people shaped by EU's border externalisation programme », mai 2018.

¹² Cf. à ce titre comment l'UE a conditionné la libéralisation des visas pour ces pays par la signature de réadmission. Cf. Collectif Des-ponts-pas-des-murs, Document d'analyse « UE-Balkans », 13 juillet 2016 : <https://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2016/07/Analyse-compl%C3%A8te-UE-Balkans.pdf>

¹³ 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>.

charge de la protection des frontières, ou encore l'ouverture de centres de rétention et d'expulsion. Depuis 2015, 141 millions d'euros supplémentaires d'aides européennes ont été débloqués¹⁴ pour les aider à faire face à l'arrivée de plusieurs centaines de milliers d'exilé.e.s. Conjointement à sa tentative d'imperméabiliser ses frontières extérieures, l'UE a ainsi financé la construction de dizaines de camps le long de la « route des Balkans » pour y « stocker » les personnes qu'elle refuse d'accueillir.



Port de Vlorë en Albanie (Sophie-Anne Bisiaux, avril 2021)

« Partenariat » UE-Balkans : priorité à l'échange de données

Ces dernières années, l'UE a notamment concentré ses efforts sur le renforcement des capacités des pays des Balkans en matière de collecte et d'échange des données. Dans un document publié en janvier 2020¹⁵, Frontex, EASO (Bureau européen d'appui en matière d'asile) et Europol appelaient ainsi au développement d'un nouveau « mécanisme de surveillance des réseaux sociaux », invoquant la nécessité de lutter contre les réseaux de passeurs et l'immigration « irrégulière » dans la région des Balkans. Opérée pendant un temps par EASO, cette surveillance avait finalement été condamnée par le Contrôleur européen de la protection des données, lequel avait jugé qu'il n'existait pas de base légale permettant à EASO de collecter des données personnelles¹⁶. D'où le besoin pressant de confier cette tâche à un nouvel acteur¹⁷.

Dans ses conclusions du 5 janvier 2020, le Conseil européen affirme 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

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Europol, Frontex, EASO, "Tackling Migrant Smuggling in the Western Balkans", janvier 2020 : <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2020/feb/eu-europol-frontex-easo-wb-smuggling-report.pdf>

¹⁶ EU observer, "Data watchdog raps EU asylum body for snooping", 9 décembre 2019.

¹⁷ A noter qu'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).

situation irrégulière, et de soutenir cette démarche »¹⁸. 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 ». Dotée d'un système automatisé de reconnaissance d'empreintes digitales, 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 utilisée par l'Union européenne dans le cadre de l'application du règlement Dublin pour déterminer l'État membre responsable d'une demande d'asile. A noter que la base de données a vocation à être considérablement étendue dans le cadre du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile¹⁹.

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 »²⁰. Si les documents publiés par la Commission européenne sur ce programme manquent de transparence concernant le type de données échangées, divers témoignages²¹ confirment la mise en place dans ce cadre d'une base de données régionale construite sur le modèle de la base de données Eurodac et compatible avec cette dernière. Un document à accès limité résumant les échanges tenus lors d'une réunion du Conseil JAI 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* »²².

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. Dans la région, Frontex est déjà en charge de développer des centres de coordination nationaux pour la collecte et l'échanges de données liées à la gestion des migrations et au contrôle des frontières²³. Ces centres sont construits sur le modèle de ceux des États membres en vue de leur future interconnexion.

¹⁸ Cf. General Secretariat of the Council, "Council conclusions on enhancing cooperation with Western Balkans partners in the field of migration and security", 5 June 2020 :

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8622-2020-INIT/en/pdf> (traduction libre de l'anglais).

¹⁹ ECRE, "Transforming Eurodac from 2016 to the New Pact", 2020 : <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/01/ECRE-Working-Paper-Transforming-Eurodac-from-2016-to-the-New-Pact-January-2021.pdf>

²⁰ Cf. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ipa_ii_2017_039-402.07_mc_migration.pdf

²¹ Entretiens réalisés avec des représentants.e.s de la délégation de l'UE en Albanie (23 mars 2021) et au Kosovo (30 mars 2021).

²² Conseil européen, «EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Ministerial videoconference on 22 October 2020 - summary of discussions » (annexe 1) - Traduction libre de l'anglais. Cf également, Conseil européen, "Council conclusions on enhancing cooperation with Western Balkans partners in the field of migration and security" 5 juin 2020 (annexe 2).

²³ Présidence du Conseil européen, "Agenda for the EU - Western Balkans Ministerial videoconference on Justice and Home Affairs on 22 October 2020" (annexe 3) : « *Le développement de systèmes d'enregistrement/données biométriques pour l'asile et la gestion des frontières et l'encouragement des échanges régionaux et de la connectivité sont également des objectifs clés, qui peuvent être favorisés par le développement, l'opérationnalisation et la coopération efficace des centres de coordination nationaux (CCN) dans toute la région. Frontex est également fortement engagée dans un travail concret dans les Balkans occidentaux, notamment dans des opérations conjointes, des projets de renforcement des capacités et en les*

Des millions d'euros investis pour des technologies de pointe, en pleine « crise humanitaire »²⁴

Aussi, les pays des Balkans sont-ils progressivement dotés par l'Union européenne de systèmes de collecte et d'échange de données à la pointe de la technologie. Après la Serbie²⁵, 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 2020²⁶, 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 migrants. A noter que la Suisse apporte également un soutien important dans cette entreprise²⁷.

En Bosnie-Herzégovine, pour accéder à la plupart des camps²⁸ 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 les personnes exilées sont soumises. « *Dans les camps de l'OIM, on souffre de la gale et on meurt encore de la pneumonie. Qui à notre époque meurt encore de la pneumonie ?* » s'interroge la journaliste de Sarajevo Nidzara Ahmetasevic, faisant référence à un jeune garçon décédé faute de soins. Pas d'accès aux services médicaux, pas de toit pour des milliers de personnes obligées de dormir dehors par des températures glaciales, pas de mesures protection sérieuses contre la COVID 19²⁹...

Dans ce petit pays, qui se remet à peine d'une guerre encore récente, qui est décrit comme étant en pleine « crise humanitaire » et où les quelques 10 000 personnes exilées qui y sont bloquées survivent péniblement, l'ampleur des fonds européens alloués à ces technologies de pointe relève de l'indécence³⁰.

Connecter les pays des Balkans à la base de données Eurodac avant même leur adhésion à l'Union européenne ?

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

aidant à mettre en place leurs centres nationaux de coopération selon une structure similaire à celle des États membres, ce qui permettra une meilleure coopération » (traduction libre de l'anglais).

²⁴ Laquelle est en réalité une crise politique, résultant de la fermeture des frontières de l'Union européenne.

²⁵ Gouvernement de la République de Serbie, "Development Strategy of the Ministry of Interior for the period 2018-2023", 2020 (annexe 4).

²⁶ Cf. Délégation de l'Union européenne en Bosnie-Herzégovine, "Regular IPA II assistance on migration & border control" (annexe 5).

²⁷ Cf. Secrétariat d'État suisse aux migrations (SEM), "Support to efficient migration and border management in Bosnia and Herzegovina" (annexe 6).

²⁸ Ces camps sont financés par l'UE et gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

²⁹ En avril 2021, un foyer de Covid-19 a été signalé dans le camp Borici, dans le canton d'Una-Sana (https://drc.ngo/media/hlelaahl/situation-report-covid-19-48-22032021_final.pdf). Cela n'a rien de surprenant. Lors d'une visite dans le camp surpeuplé de Miral, près de Velika Kladusa, en février 2021, à l'exception des employés, personne ne portait de masque.

³⁰ Depuis juin 2018, l'UE a investi plus 80 millions d'euros supplémentaire dans la gestion des migrations en Bosnie-Herzégovine pour faire face à la situation des milliers de personnes exilées bloquées dans le pays. Il est à noter cependant que ces fonds, alloués directement à l'OIM dans le cadre d'une procédure d'urgence, sont loin d'avoir été mis au service d'une ambition purement humanitaire, mais qu'ils ont également été utilisés pour équiper la police du Canton d'Una Sana en véhicules et en drones, renforcer les systèmes de surveillance dans les camps (caméras et compagnies de sécurité privées)...

leur adhésion à l'Union européenne³¹. 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 des pays des Balkans pose question : pourquoi dépenser des millions pour aider des États à mettre en 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 mort, tant pour des raisons propres à l'UE (défiance envers tout élargissement, notamment depuis la crise du Brexit) que pour des raisons propres aux pays candidats, comme l'absence de volonté politique, les blocages institutionnels ou diplomatiques, ou la dégradation de la situation économique.... Davantage encore que celle des autres pays des Balkans, l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine est plus qu'hypothétique, 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'UE³². 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* »³³. Dans son rapport 2020 sur l'état du processus d'adhésion de la Serbie à l'UE³⁴, 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 demandeur-euse-s 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* »³⁵. 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'UE³⁶.

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'Union européenne n'est plus à une illégalité près³⁷. 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* »³⁸. 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 ne fassent partie du club européen.

³¹ 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

³² Cf. annexe 4 précédemment citée.

³³ Klikaktiv, "On the situation of refugees in Serbie – Legal analysis and field report", 2019.

³⁴ Disponible ici : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/serbia_report_2020.pdf

³⁵ Traduction libre de l'anglais.

³⁶ Klikaktiv, "What is (not) written in the Non-paper for Chapters 23 and 24 regarding Serbian progress in EU accession?", septembre 2020 :

https://static1.squarespace.com/static/5e3766f903c72c513a16796c/t/5f647862c648c4471cba1b5a/1600419943310/KlikAktiv_Non-paper+Jan-June+2020.pdf

³⁷ 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.

³⁸ 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. Cf. annexe 7.

Frontex : le maillon pour connecter les bases de données des pays des Balkans à Eurodac ?

Pour permettre une interconnexion précoce des bases de données, l'Union européenne semble compter sur l'agence Frontex. De fait, alors qu'en 2019, le mandat de Frontex a été élargi pour accroître sa capacité à agir dans des pays tiers, l'agence est, de plus, présente dans les États des Balkans. Des accords de coopération autorisant son déploiement opérationnel ont été négociés avec l'Albanie, le Monténégro, la Serbie, la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine du Nord. En mai 2019, Frontex a ainsi lancé sa première opération conjointe officielle sur un territoire non européen, à la frontière de l'Albanie avec la Grèce³⁹, suivie par deux opérations lancées au Monténégro en juillet et octobre 2020. Alors que l'accord avec la Serbie est entré en vigueur le 10 mars 2021 après avoir été adopté l'unanimité par le Parlement serbe, la Bosnie-Herzégovine s'apprête également à donner son feu vert au déploiement de Frontex⁴⁰.

Or, 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 opérationnels ou pour les opérations de retour* »⁴¹. Parallèlement, l'adoption du règlement « interopérabilité » en 2019⁴² 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 des officiers de Frontex sont déployés à la frontière grecque. Depuis le début de l'opération lancée en 2019, l'agence veille à ce que les personnes interceptées à la frontière par la police albanaise soient emmenées dans des camps de containers⁴³, où celles-ci sont enregistrées avant d'être généralement refoulées en toute illégalité⁴⁴ vers la Grèce.

³⁹ Frontex, "Frontex launches first operation in Western Balkans, 21 mai 2021 : « *Aujourd'hui, Frontex, l'agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes, lance sa première opération conjointe à part entière en dehors de l'Union européenne, en déployant 50 agents, 16 voitures de patrouille et un fourgon équipé de caméras thermiques provenant de 12 États membres de l'UE, pour aider l'Albanie à contrôler ses frontières et à lutter contre la criminalité transfrontalière.* » (traduction libre de l'anglais) : <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-launches-first-operation-in-western-balkans-znTNWM>, 2019-05-21

⁴⁰ Les négociations autour de l'accord avec la Macédoine du Nord sont pour l'heure bloquées par la Bulgarie, en raison de la langue dans laquelle l'accord a été rédigé, la Bulgarie ne reconnaissant pas la langue de la Macédoine du Nord comme étant une langue propre mais comme un dialecte bulgare.

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ A noter que ces camps fermés installés à la frontière au niveau de Korçë et Gjirokastrë sont soutenus par des financements européens (Banque de développement du Conseil européen et fonds IPA).

⁴⁴ Alors que théoriquement les personnes qui expriment leur intention de demander l'asile en Albanie doivent être transférées dans le centre pour demandeurs d'asile de Tirana, depuis l'été 2020, ces transferts ont été interrompus et la plupart des personnes refoulées vers la Grèce (entretiens réalisés avec un avocat albanaise le 18 mars 2021 et un représentant de la délégation de l'UE en Albanie le 23 mars 2021). L'implication de Frontex dans les pratiques de refoulements à cette frontière a déjà été rapportée par le journal DW. Cf. Florian Schmitz, Idro Seferi, "Is Frontex involved in illegal 'pushbacks' in the Balkans?", 8 janvier 2021 - <https://www.dw.com/en/is-frontex-involved-in-illegal-pushbacks-in-the-balkans/a-56141370>

Selon divers témoignages⁴⁵, les officiers de Frontex compareraient les données collectées à l'occasion de cette procédure d'enregistrement dans diverses bases de données européennes (SIS, Europol, Eurodac...). En janvier 2020, le Conseil avait d'ailleurs déjà évoqué cette possibilité⁴⁶. 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 Balkans⁴⁷.

Frontex pourrait ainsi servir de maillon intermédiaire permettant à l'UE d'accéder aux bases de données des États des Balkans⁴⁸. 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.

Des hotspots pour l'UE, hors UE

L'intérêt que pourrait avoir l'Union européenne 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. Une personne arrivant en Italie mais dont les empreintes auraient été collectées dans un camp à Sarajevo pourrait ainsi être renvoyée vers la Bosnie.

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

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Cf. Présidence du Conseil européen, Enhancing Cooperation with the Western Balkan Countries: Combating Migrants Smuggling - Presidency Discussion Paper, 14 janvier 2020 (annexe 8) : « *Les agents du Corps permanent de garde-frontières et de garde-côtes européens travailleront dans des zones opérationnelles aux frontières extérieures de l'UE. Les officiers peuvent également travailler dans un pays non membre de l'UE, à condition que celui-ci ait signé un accord de statut avec l'UE. 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* » (traduction libre de l'anglais)

⁴⁷ Dans sa réponse écrite (31/05/2021), le service de presse de Frontex soutient que : « *L'accord sur le statut signé entre l'Union européenne et la République d'Albanie autorise uniquement le traitement des données à caractère personnel à des fins administratives. Les membres de l'équipe Frontex peuvent également traiter des données à caractère personnel aux fins nécessaires à l'exécution de leurs tâches et à l'exercice de leurs pouvoirs - par exemple, lorsqu'ils effectuent des procédures de contrôle aux frontières, ils peuvent vérifier les documents de voyage. Frontex ne collecte toutefois pas les empreintes digitales des migrants. Cette procédure est effectuée exclusivement par les autorités albanaïses respectives et les membres de l'équipe Frontex ne sont pas impliqués dans cette procédure* » (traduction libre de l'anglais)

⁴⁸ A noter que Frontex dispose déjà de deux officiers de liaisons dans la région des Balkans, l'un basé à Belgrade en Serbie, l'autre à Tirana, en Albanie.

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 »⁴⁹⁵⁰.

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 signé avec ces derniers⁵¹, 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. Cela fait déjà plusieurs décennies que l'UE exprime clairement sa volonté de transformer la région des Balkans en lieux de stockage des migrants qui tentent de rejoindre son territoire⁵². 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 « renforcer leurs capacités globales en matière de migration - y compris le système d'asile, les conditions d'accueil et les capacités de retour »⁵³.



⁴⁹ 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/>

⁵⁰ 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)

⁵¹ 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.

⁵² Déjà en 1998, un « groupe de haut niveau asile et migration » avait été chargé par le Conseil européen de préparer des plans d'action visant six pays sources ou de transit afin de « combattre les raisons de l'immigration et des flux de réfugiés » et d'« aider à diminuer les tensions de la migration » (Conclusions présentées au Sommet de Tampere de 1999). Dans la liste figurait l'Albanie.

⁵³ Présidence croate du Conseil de l'UE, « Strengthening migration management capacities in the Western Balkan region », 12 mai 2020 (traduction libre de l'anglais) : <https://www.statewatch.org/media/1233/eu-council-western-balkans-migration-management-7896-20.pdf>.

Wagons abandonnés occupés par des personnes exilées dans la ville de Sombor, à la frontière serbo-hongroise (Sophie-Anne Bisiaux, avril 2021)

L'UE assigne de fait à cette région un triple objectif : stocker les personnes exilées bloquées aux frontières européennes, réadmettre celles dont l'UE ne veut pas sur son territoire et les renvoyer dans leur pays d'origine. Aussi l'UE soutient-elle depuis plusieurs années le renforcement des capacités des pays des Balkans en matière d'expulsion, notamment en coopération avec Frontex et l'OIM⁵⁴. Augmentation des capacités des centres d'enfermement et d'expulsion, formation d'escortes pour accompagner les expulsions, renforcement des programmes de retours « volontaires », incitations à signer des accords de réadmission avec les pays d'origine des personnes exilées⁵⁵... Tout est ainsi fait pour transformer les pays des Balkans en lieux de stockage et de pré-expulsion des « indésirables ».

Faire passer les États des Balkans pour des « pays tiers sûrs »

Pour faciliter l'externalisation de la gestion migratoire aux pays des Balkans, l'Union européenne les présente comme étant « sûrs ». Inscrit dans la Directive « Procédures » (2013), le concept de « pays tiers sûrs »⁵⁶ permet de faciliter le renvoi de demandeur-euse-s d'asile dans des pays tiers sans examen approfondi de leur demande (application d'une procédure accélérée). Mais alors que la Commission européenne dépense des millions pour tenter de renforcer les législations et les capacités de ces pays en matière de traitement de la demande d'asile en vue de les faire passer pour des pays « sûrs », les organisations de la société civile constatent sur le terrain la persistance et parfois même l'aggravation des violations de droits des personnes exilées. Que ce soit au Kosovo, en Albanie, en Macédoine du Nord, en Serbie, en Bosnie-Herzégovine ou au Monténégro, l'accès à la demande d'asile est souvent impossible et les refoulements sont à certaines frontières systématiques⁵⁷.

Malgré les violations de droits incessamment rapportées par la société civile dans la région, la Commission européenne prévoit dans son nouveau pacte d'inscrire les pays des Balkans sur une liste européenne de « pays tiers sûrs »⁵⁸. Et alors que ce concept est pour l'heure d'application facultative pour les États membres, la Commission prévoit de rendre son application obligatoire. Ainsi serait achevée la stratégie d'externalisation consistant à sous-traiter la demande d'asile européenne à des pays dont les standards en matière de protection et de respect des droits fondamentaux sont pourtant bien inférieurs à ceux de l'Union européenne.

Reste que pour renvoyer à tout prix les personnes migrantes dans les pays des Balkans, les États membres n'ont pas attendu l'achèvement de la machine à expulser bien huilée que l'Union européenne semble être en train de mettre en place. Depuis 2016, les pratiques de refoulement des pays européens vers les pays des Balkans⁵⁹ se multiplient, au mépris des droits fondamentaux des personnes venues chercher une protection dans l'Union européenne. Toujours plus violentes et

⁵⁴ Cf. "Regional support to protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey Phase II", précédemment cité.

⁵⁵ En 2020, la Bosnie-Herzégovine a ainsi signé un accord de réadmission avec le Pakistan à la suite de pressions exercées par l'Union européenne.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ C'est par exemple le cas à la frontière entre la Macédoine et la Grèce, où lors des trois premiers mois de 2021, 2852 cas de refoulements ont été rapportés :

<https://www.facebook.com/484Grupa/posts/3846250352079115>

⁵⁸ 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 : <https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/812-le-concept-de-pays-tiers-sur-de-nouveau-en-discussion-dans-le-pacte-sur-la-migration-et-l-asile>

⁵⁹ Cf. les pratiques de refoulements rapportés par le réseau Border violence monitoring dans le « Black book of push-back » (2020) - <https://www.borderviolence.eu/launch-event-the-black-book-of-pushbacks/>

Le réseau rapporte notamment de nombreuses pratiques de refoulements en cascade depuis l'Italie et l'Autriche vers la Bosnie.

systématiques, ces pratiques se poursuivent sous l'œil complaisant de l'UE, lorsque celle-ci n'y apporte pas directement son soutien⁶⁰.

Dénoncer ces violations de droits flagrantes est essentiel et urgent. Combattre le régime frontalier européen qui les rend possible et les encourage l'est tout autant. Que les personnes exilées soient tenues à distance des frontières européennes par la force d'une matraque ou par une base de données biométriques à grande échelle est dans tous les cas inacceptable.

Sophie-Anne Bisiaux (Migreurop) et Lorenz Naegeli (chercheur indépendant), avec le soutien de Statewatch, Migreurop et Matthias Monroy⁶¹

Annexes :

Annexe 1 - Conseil européen, "EU-Western Balkans Justice and Home Affairs Ministerial videoconference on 22 October 2020 - summary of discussions"

Annexe 2 - Conseil européen, "Council conclusions on enhancing cooperation with Western Balkans partners in the field of migration and security", 5 juin 2020

Annexe 3 - Présidence du Conseil européen, "Agenda for the EU - Western Balkans Ministerial videoconference on Justice and Home Affairs on 22 October 2020"

Annexe 4 - Government of the Republic of Serbia, "Development Strategy of the Ministry of Interior for the period 2018-2023", 2020

Annexe 5 – Délégation de l'UE en Bosnie-Herzégovine, "Regular IPA II assistance on migration & border control". Document sent by the EU delegation to Bosnia and Herzegovina on 28 January 2021

Annexe 6 - Swiss State Secretariat for Migration (SEM), "Support to efficient migration and border management in Bosnia and Herzegovina"

Annexe 7 - 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

Annexe 8 – Présidence du Conseil européen, "Enhancing Cooperation with the Western Balkan Countries: Combating Migrants Smuggling - Presidency Discussion Paper", 14 janvier 2020

⁶⁰ DW, "Is the EU an accomplice to Croatian police brutality?", 25 novembre 2020

⁶¹ Cf. <https://digit.site36.net/>