

UN DUBLIN EXTRA-EUROPÉEN DANS LES BALKANS ?

[Sophie-Anne Bisiaux](#), [Lorenz Naegeli](#)

GISTI | « [Plein droit](#) »

2021/2 n° 129 | pages 40 à 43

ISSN 0987-3260

ISBN 9782382871140

DOI 10.3917/pld.129.0042

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2021-2-page-40.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour GISTI.

© GISTI. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Depuis le début des années 2000, le règlement Dublin fait peser sur les pays de l'Union européenne (UE) situés en première ligne sur les principales routes empruntées par les exilé-es la responsabilité de l'enregistrement du premier accueil et de la gestion des demandes d'asile. Dans le cadre de l'externalisation de sa politique migratoire, l'UE irait-elle jusqu'à étendre le mécanisme Dublin dans les Balkans pour tenir à distance celles et ceux qu'elle considère comme « indésirables » ?*

Un Dublin extra-européen dans les Balkans ?

Sophie-Anne Bisiaux, *Migreurop* et **Lorenz Naegeli**,
chercheur indépendant

« 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 solidarité¹. » Ainsi s'exprimait Ursula von der Leyen en septembre 2020, une semaine avant la présentation du nouveau pacte européen sur la migration et l'asile. Abolir Dublin et instituer davantage de solidarité : deux promesses a priori bienvenues dans une Europe en pleine crise de l'accueil, peu de temps après l'incendie de Moria (Grèce), « camp de la honte » devenu emblème de la faillite de la politique de l'UE, tant à l'égard des exilé-es qu'entre les États membres.

Mais à la lecture du texte, la solidarité promise par la cheffe de l'exécutif européen sonne de manière étrange. Pierre angulaire du nouveau pacte,

le « mécanisme de solidarité obligatoire » ouvre la possibilité pour les États membres qui refusent la relocalisation, de « parrainer l'expulsion » d'une personne en situation irrégulière vers son pays d'origine. Les États peuvent également se dérober à leurs responsabilités en matière d'asile en soutenant le renforcement de dispositifs de contrôle aux frontières d'un autre État membre, voire sa coopération avec des pays tiers en la matière. Aussi, la solidarité n'est-elle envisagée qu'entre les pays européens, et non pas pour accueillir équitablement et dignement les personnes exilées, mais avant tout pour les tenir éloignées des frontières européennes.

Nouveau pacte, vieilles recettes : ce que l'UE propose sous des habits neufs n'est finalement que le renforcement de sa machine à expulser et de la stratégie d'externalisation par laquelle, depuis le début des années 2000, elle sous-traite à des pays tiers non seulement le contrôle de ses propres frontières, mais également la gestion des personnes exilées qui tentent de rejoindre son territoire. Dans le développement de

cette stratégie, les pays des Balkans jouent un rôle clé : laboratoire de l'externalisation européenne, la région semble être récemment devenue un lieu d'expérimentation pour la création d'un système de collecte et d'échange de données à grande échelle. Préalable à la création d'un « Dublin extra-européen », ce système pourrait-il venir parachever la mise en œuvre de l'approche hotspot² dans les Balkans occidentaux ?

Dans le processus d'externalisation des frontières de l'UE, les pays des Balkans occupent une place particulière. D'une part, parce que la « route des Balkans » continue d'être une voie d'entrée sur le territoire européen. En juin 2020, Frontex estimait en effet qu'il s'agissait de « 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 période. Les États des Balkans sont, d'autre part, au cœur du dispositif de sous-traitance migratoire de l'UE 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 européenne. À ce titre, ils bénéficient d'une assistance financière et technique de Bruxelles (notamment via l'instrument d'aide de pré-adhésion – IPA) pour adapter leurs politiques aux standards européens dans divers domaines, tels que la démocratie, l'État de droit, le respect des droits fondamentaux...

L'immixtion de l'UE en matière de gestion des migrations et de contrôle des frontières au sein des pays des Balkans, et ce notamment par le biais de programmes dits de « renforcement de capacités », n'a cessé de prendre de l'importance, a fortiori depuis ladite « crise des réfugiés » de 2015. 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, auxquels s'ajoutent 141 millions d'euros d'aides européennes débloqués depuis 2015 pour les aider à faire face à l'arrivée de plusieurs centaines de milliers d'exilés³. Ces États ont ainsi été confrontés à un véritable chantage anti-migratoire dans le cadre de leur processus d'adhésion. Les financements européens ont été largement mis au service de dispositifs de contrôle des mobilités : soutien à la construction de nouveaux postes frontières, de barrières, de barbelés, fourniture d'équipements aux autorités en charge de la surveillance des frontières, création de camps, ouverture de centres de rétention et d'expulsion, etc.

En pleine crise « humanitaire »⁴, priorité à l'échange de données

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 des données. Dans divers documents à accès limité du Conseil européen (consultables sur les sites de Statewatch et Migreurop), on retrouve notamment l'objectif de « stimuler le développement par les partenaires des Balkans occidentaux de systèmes nationaux d'enregistrement et de partage des données biométriques des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière⁵ ». Ces systèmes, précise le Conseil, doivent être compatibles à la fois entre eux et avec la base de données Eurodac⁶, afin de garantir leur future interconnexion et interopérabilité. Ce renforcement des systèmes de collecte et d'échange de données dans

la région est soutenu par des programmes financés par l'UE⁷, l'agence Frontex étant actuellement en charge de dresser l'état des lieux des systèmes existants.

Plusieurs pays des Balkans ont d'ailleurs commencé à se doter de la technologie AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*), qui est celle utilisée pour la base de données Eurodac et qui permet la reconnaissance automatique des empreintes digitales. C'est le cas, par exemple, de la Bosnie-Herzégovine

qui, entre 2015 et 2020, a reçu 17 millions d'euros du fonds IPA afin d'améliorer son système de collecte de données liées aux migrations. Pour accéder à la plupart des camps⁸ 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.

Cette collecte d'empreintes a notamment lieu à Blazuj, dans le camp de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) installé à proximité de Sarajevo. Dans ce camp de containers, 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 Ahmetasevic⁹, faisant référence à un jeune garçon décédé faute de soins. Dans ce pays, à peine remis d'une guerre encore

» Ces États ont ainsi été confrontés à un véritable chantage anti-migratoire dans le cadre de leur processus d'adhésion.

récente et aujourd'hui confronté à une « crise humanitaire » où les quelque 10 000 personnes exilées qui y sont bloquées survivent péniblement, l'ampleur des fonds européens alloués à ces technologies de pointe relève de l'indécence.

Collaborer avant même d'adhérer

La Commission européenne ne cache pas son ambition : intégrer, à terme, 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'UE. Dans les faits, 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 (absence de volonté politique, blocages institutionnels...). Aussi l'absence de perspectives d'adhésion à court terme et même à moyen terme de la plupart des pays des Balkans pose-t-elle 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 ?

La Serbie a indiqué dans son Programme national pour l'adoption de l'acquis communautaire, en février 2018 (troisième révision), qu'elle mettrait en œuvre les règlements Dublin et Eurodac deux ans avant de rejoindre l'UE. De quoi éveiller encore un peu plus les soupçons. Comme le remarque l'ONG Klikaktiv basée à Belgrade, « *il s'agirait d'un cas sans précédent de pays signant les règlements de Dublin et d'Eurodac avant de devenir un État membre de l'UE*¹⁰ ». Dans son rapport 2020 sur l'état du processus d'adhésion de la Serbie à l'Union, la Commission 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* ». Or, cette connexion serait illégale, tant du point de vue des standards européens que de la loi serbe en matière de protection des données personnelles.

Pour permettre une interconnexion précoce des bases de données, l'UE pourrait bien compter sur l'agence Frontex. De fait, alors qu'en 2019 le mandat de Frontex a été élargi pour accroître sa capacité à intervenir dans des pays tiers, l'agence est de plus en plus présente dans les États des Balkans. En mai 2019, Frontex a ainsi lancé sa première opération conjointe

officielle sur un territoire non européen, l'Albanie, suivie en 2020 par deux opérations au Monténégro. Un accord similaire vient d'être ratifié par la Serbie et des négociations sont en cours avec la Macédoine du Nord et la Bosnie-Herzégovine.

Ces accords 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*¹¹ ». Parallèlement, l'adoption en 2019 du règlement « Interopérabilité » (2019/818)¹², 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 d'ailleurs être déjà 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 containers, où elles sont enregistrées avant d'être généralement refoulées en toute illégalité vers la Grèce. Selon divers témoignages¹³, 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, etc.).

Frontex pourrait ainsi servir de maillon intermédiaire permettant à l'UE d'accéder aux bases de données des États des Balkans¹⁴. 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'UE à étendre le système Eurodac à la région des Balkans est évident. Pour toute personne exilée qui serait appréhendée en train de franchir « irrégulièrement » une frontière ou déposerait une demande d'asile dans un État membre, il serait possible, grâce à la base de données Eurodac élargie à cette région, de savoir quels pays tiers 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, si cette dernière est 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.

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 le territoire d'un pays des Balkans est déjà prévue dans les accords de réadmission que l'UE a signés avec ces derniers, la mise en œuvre d'un système de collecte de données pourrait donc, dans le futur, faire du rêve d'un « Dublin extra-européen » une réalité. Le dispositif de filtrage aux frontières extérieures prévu dans le nouveau pacte européen, ainsi que la création d'une liste européenne de « pays tiers sûrs » d'application obligatoire, sur laquelle seraient inscrits les pays des Balkans, ne font que confirmer l'éventualité d'un tel scénario.

Aussi, outre le financement des technologies de collecte et d'échange de données, l'UE renforce-t-elle dans les pays de la région des Balkans les moyens matériels et humains dédiés à l'enfermement et l'expulsion des étrangers. Construction de centre de détention, 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 exilées¹⁵... Tout est fait pour transformer les pays des Balkans en lieux de stockage et d'expulsion des « indésirables », soit en véritable hotspot au service de l'UE.

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'UE semble mettre en place. Depuis 2016, les pratiques de refoulement des pays européens vers les pays des Balkans¹⁶ se multiplient, au mépris des droits fondamentaux des personnes venues chercher une protection dans l'UE. Toujours plus violentes et systématiques, ces pratiques se poursuivent sous l'œil complaisant de l'UE, lorsque celle-ci n'y apporte pas directement son soutien¹⁷.

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 le biais d'une base de données biométriques à grande échelle est, dans tous les cas, inacceptable. ♦

* Les informations présentées dans cet article ont été collectées à l'occasion d'une mission de Migreurop dans la région des Balkans (janvier-avril 2021). Pour une analyse plus détaillée de ce sujet, voir les sites de Migreurop et de Statewatch.

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

² « Des hotspots au cœur de l'archipel des camps », *Note de Migreurop #4*, octobre 2016.

³ CE, « Rapport d'avancement sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration », 16 octobre 2019.

⁴ Laquelle est avant tout une crise politique, résultant de la fermeture des frontières de l'UE

⁵ Présidence croate du Conseil européen, « Combating migrant smuggling: current operational needs and enhancing cooperation with the Western Balkans », 14 février 2020, (sur site de Statewatch), traduction libre de l'anglais.

⁶ 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'UE dans le cadre de l'application du règlement Dublin pour déterminer l'État membre responsable d'une demande d'asile.

⁷ Cf. programme IPA intitulé « Regional support to protection-sensitive migration management in the Western Balkans and Turkey Phase II ».

⁸ Ces camps sont financés par l'UE et gérés par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

⁹ Entretien réalisé à Sarajevo le 23 janvier 2021.

¹⁰ Klikaktiv, « On the situation of refugees in Serbia – Legal analysis and field report », 2019.

¹¹ 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.

¹² Pour améliorer l'efficacité des contrôles aux frontières, ce règlement établit l'interopérabilité des systèmes d'information de l'UE, à savoir le système d'entrée/de sortie (EES), le système d'information sur les visas (VIS), le système européen d'information et d'autorisation concernant les voyages (ETIAS), Eurodac, le système d'information Schengen (SIS) et le système européen d'information sur les casiers judiciaires pour les ressortissants de pays tiers (ECRIS-TCN).

¹³ 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.

¹⁴ À 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.

¹⁵ En 2020, la Bosnie-Herzégovine a ainsi signé un accord de réadmission avec le Pakistan suite à des pressions exercées par l'Union européenne.

¹⁶ Cf. les pratiques de refoulements rapportés par le réseau Border violence monitoring dans le « Black book of push-back » (2020).

¹⁷ DW, « Is the EU an accomplice to Croatian police brutality? », 25 novembre 2020.