



N°9 | Année 2018

Les démocraties à l'épreuve des migrations contemporaines : politiques de la frontière et réactions sociales

Dossier

Sécurisation des frontières et criminalisation de passage sur la route des Balkans

Marija Pavićević

Résumé

Français / English

Les flux migratoires sur la route des Balkans passant par la Serbie et l'ARYM mettent en lumière les effets de la politique migratoire de l'Union européenne et sa tendance sécuritaire sur la construction des politiques migratoires de ces deux pays aux portes de l'Europe. L'eupéanisation des politiques migratoires serbe et macédonienne puis la « fermeture » de la route des Balkans criminalise le passage des frontières transformant ces pays de transit en zone tampon.

Migratory flows on the Balkan route through Serbia and the FYROM highlight the effects of securitisation of the European Union's migration policy on the development of the migration policies of these two countries at the gates of Europe. The Europeanisation of Serbian and Macedonian migration policies followed by the "closure" of the Balkan route criminalise border crossings, turning these transit countries into a buffer zone.

Entrées d'index

Mots clés : Gouvernance externe de l'Union européenne, route des Balkans, Serbie, ARYM, migration

Key words : European Union external governance, Balkan route, Serbia, FYROM, migration

Texte intégral

Introduction

Depuis mai 2015, les Balkans occidentaux ont connu une migration à grande échelle essentiellement de transit sur la route des Balkans, revenant ainsi dans le focus de la « crise des migrants ». Selon les données de Frontex, le nombre de passages irréguliers des frontières a augmenté de manière drastique dans les Balkans occidentaux de 19 950 en 2013 à 43 360 en 2014 puis à 764 038 en 2015.¹

Malgré le froid, les flux migratoires continuent en janvier et février 2016 jusqu'à la fermeture des frontières slovène, croate, serbe et celles de l'ancienne République yougoslave de Macédoine durant la première semaine de mars 2016. La conséquence de l'accord Union européenne-Turquie, entrant en vigueur au cours de la deuxième semaine de mars 2016, était la réduction du nombre de passages irréguliers retombé à 122 779. Les fermetures successives des frontières le long de la route des Balkans ont laissé des milliers de migrants bloqués en Serbie et ARYM.

Les migrants qui arrivaient en Serbie de Turquie par la Grèce traversant l'ARY de Macédoine ou la Bulgarie étaient des Syriens, des Afghans et des Irakiens mais aussi des Somaliens, des Bangladeshis ou des Marocains. La route des Balkans passant par la Serbie est devenue la voie privilégiée des migrants, entraînant des difficultés d'ordre humanitaires et politiques en Serbie et à l'ARYM renforçant ainsi une l'interaction ambiguë avec les États membres de l'Union européenne concernant la « gestion des migrations » et la « protection » des frontières extérieures de l'Union européenne.

Ces mesures violent non seulement le droit international des réfugiés et des droits de l'homme en limitant sévèrement ou en refusant le droit de chaque individu de demander l'asile (Wihtol de Wenden, 2013), mais aussi amplifient les risques de criminalisation des migrations.

Afin d'analyser l'influence de l'Union européenne dans la construction de la politique migratoire sur la route des Balkans, en Serbie et ARYM, nous nous focaliserons sur les travaux de Manners (2008) et l'Union européenne en tant que « puissance normative » mais aussi comme exportateur des normes à ses frontières, la thèse soulignée par Lavenex et Uçarer (2004) et Lavenex et Schimmelfennig (2009) puis le phénomène de sécurisation des migrations par l'inquiétude, une modalité de la gouvernementalité² contemporaine avancé par Didier Bigo (1998).

1 [<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-balkan-route/>]

2 Par gouvernementalité, nous entendons en suivant Foucault, l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres (Foucault, 1994, p. 728)

Cet article analysera l'extrême sécurisation et la politisation des frontières extérieures de l'Union européenne (Foucher, 2007) et ses conséquences sur les droits fondamentaux des demandeurs d'asile et des migrants dans les Balkans occidentaux, en particulier en Macédoine et en Serbie, en mettant l'accent sur les conséquences de la « fermeture » de la route des Balkans.

Quel est l'impact de la politique de "*containment*" menée par l'Union européenne sur les politiques migratoires des pays candidats, la Serbie et l'ARYM ? Pourrions-nous considérer ces deux pays comme pays de transit ou des zones tampon ?

Méthodes d'analyse, l'hétérogénéité de terrain

Depuis 2014, les Balkans occidentaux et en particulier la Serbie et l'ARYM, expérimentent de nouvelles conjonctures migratoires voyant arriver sur leurs territoires les migrants et réfugiés de Syrie, Iran, Irak, Afghanistan ou Pakistan. Bien que les migrations fassent partie de l'empreinte historique des Balkans, étant toujours aux croisées des routes migratoires, ces événements ont interpellé l'auteur car le profil des migrants, très divers et sans aucun lien avec la population du pays, a suscité des mouvements de solidarité de la société civile, suivis de mesures des autorités dans une interaction complexe avec la politique migratoire de l'Union européenne marquée par la crise de solidarité, de sécurisation des migrations et de politisation de ses frontières extérieures.

Afin d'analyser les migrations internationales dans les Balkans en se focalisant sur la Serbie et l'ARYM, nous avons favorisé une méthode de recherche qualitative adaptée pour une recherche approfondie sur les éléments de questionnement précis. Les interviews ont été menés dans un esprit d'ouverture à l'appréciation subjective de l'interlocuteur respectant les règles de questionnement semi-directif ou non directif. Le cadre temporel de la recherche se situe entre août 2015 et octobre 2017.

Le terrain de recherche conduit en Serbie et ARYM était extrêmement hétérogène. Les interviews ont été menés d'une part avec les autorités, les OIG, les institutions de l'Union européenne, et d'autre part avec la société civile, les ONG internationales mais aussi avec les migrants et les demandeurs d'asile.

L'impact des restrictions et fermetures des frontières sur la route des Balkans : discours polyphonique des acteurs dans la "crise des migrants"

Le prisme sécuritaire souligné par Bigo (1998) est l'instrument privilégié de la politique migratoire européenne, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières. Brochmann (1999) établit alors une relation entre migrations et sécurité qui se concrétise par les politiques émanant de l'accord de Schengen, où la question migratoire est gérée sous le volet sécuritaire au même titre que le terrorisme et la criminalité.

Le choix politique de la « fermeture des frontières » est justifié alors par l'importance des flux migratoires irréguliers engendrant un potentiel risque sécuritaire, mais aussi par une vision humanitaire et la nécessité de « protéger » les migrants du danger du trafic des êtres humains.

La focalisation de l'Union européenne sur le défi sécuritaire dans la gestion des migrations a été renforcée par l'accord Union européenne-Turquie, provoquant ainsi la criminalisation des flux migratoires alors que les options légales pour les migrants étaient moins disponibles. La catégorisation entre les « migrants économiques et les demandeurs d'asile potentiels » par leur pays d'origine suivie de la « fermeture de la route des Balkans » a été acceptée par l'Union européenne alors que ces pratiques transgressent la Convention de Genève.

La criminalisation des migrations est facilitée par les organisations criminelles spécialisées en production de faux papiers et déplacements terrestres ou maritimes. Ces services fournis aux migrants sont aussi coûteux que dangereux. La Serbie et la Macédoine sont sur la route des migrations parmi les pays où il est nécessaire de lutter contre la traite des êtres humains et le trafic des migrants. Une coopération renforcée a été établie entre les forces de police des États membres de l'Union européenne et des pays sur la route des Balkans, en particulier à la frontière entre la Serbie et la Macédoine, afin de lutter contre l'économie de passage (Wihtol de Wenden , 2013) mais surtout pour bloquer les migrations aux frontières de l'Union européenne.

Les pays de destination en Union européenne se protègent surtout du « *remote control* » des migrations défini par Guiraudon (2001) en considérant le fait que « *once the migrants have arrived, it will be much more difficult to have them leave* ». Afin de prévenir la sédentarisation des migrations irrégulières sur leurs sols, selon Guiraudon « *governments have increasingly resorted to bilateral and multilateral agreements with sending and transit countries [...] to create a 'buffer zone' around their territories and discourage migration* ». Les relations entre l'Union européenne et les « zones tampon » dans les Balkans occidentaux démontrent cette tendance sécuritaire de la politique migratoire de l'Union européenne, préférant maintenir une certaine stabilité dans la région et tolérant les démocraties déficitaires et la corruption ainsi que les politiques migratoires violant sévèrement les droits de l'homme.

Les migrations en Serbie et l'ARY de Macédoine : faux défi sécuritaire et ses conséquences sur les droits de l'homme

C'est l'ambiance de l'insécurité politique et de la perte de contrôle en Union européenne qui a déclenché le processus de création de la menace migratoire et de sa "sécurisation", le processus qui devient, selon Bigo (1998), « une technologie politique, une modalité de la gouvernamentalité contemporaine ».

Les politiques migratoires de l'Union européenne ont été marquées par la crise de solidarité et le discours sécuritaire.

La discordance parmi les États membres a influencé les Balkans occidentaux où nous pouvons percevoir un clivage de discours entre l'UNHCR, Amnesty International, plusieurs organisations humanitaires, les militants d'une part et les États membres de l'Union européenne sur la route des Balkans, la Hongrie, la Croatie, la Slovénie et les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, la Serbie et la Macédoine d'autre part.

Selon l'UNHCR, dès l'entrée en vigueur de l'accord Union européenne-Turquie, des dizaines de milliers de personnes ont été repoussées par les autorités frontalières en Bulgarie, Croatie, Grèce, Hongrie, Serbie et en ARYM de Macédoine. La majorité des migrants et demandeurs d'asile restent bloqués en Serbie et ARYM. Ces deux pays passent alors d'un statut de pays de transit en véritables « zones tampon » accueillant sur leur sol les migrants sans assurer le statut légal, ni le passage vers l'Union européenne. Ainsi, la criminalisation des migrations est légitimée et soutenue par la politique migratoire de l'Union européenne sur ses frontières extérieures.

La coopération entre la Serbie et l'Union européenne dans la gestion des flux migratoires : la Serbie comme antichambre des politiques migratoires de l'Union européenne

Consciente de sa position géographique de par ses nombreuses frontières avec les pays membres de l'Union européenne, les pays de transit et de destination, la Serbie a sollicité à des multiples reprises des recommandations de la part de la Commission européenne sur le positionnement politique sur la crise migratoire sans avoir reçu une réponse claire. La Serbie est considérée par la Commission européenne comme une antichambre de la politique migratoire européenne où une politique pas encore en action en sein de l'Union européenne y est exercée, profitant ainsi de la Serbie et de son statut de candidat avide de compliments et *in fine* de l'adhésion à l'Union européenne.

Faute d'accord en sein de l'Union européenne sur la politique migratoire et les quotas de migrants par pays membre, la Serbie a privilégié la gestion de la crise du point de vue humanitaire en collaboration et avec soutien d'UNHCR, des ONG nationales et internationales et de la société civile serbe.

La « fermeture » de la route des Balkans n'a pas empêché les migrations mais a criminalisé le passage frontalier, laissant aux migrants peu de possibilités de passage légal des frontières. Par conséquent, les migrants se tournent davantage vers les passeurs.

Selon la dernière mise à jour d'UNHCR du 4 juin 2017, le nombre de réfugiés, de demandeurs d'asile et de migrants en Serbie a continué de se stabiliser à 6 618 dont 94% d'eux sont accueillis dans 18 centres d'accueil pour les réfugiés.

Les basses températures dans tout le pays³, de décembre 2016 à janvier 2017, ont affecté en particulier les demandeurs d'asile / les migrants qui n'étaient pas logés dans les centres d'accueil pour les réfugiés, leurs causant de graves blessures. Afin d'éviter une catastrophe

³ [<http://serbianmonitor.com/en/featured/29389/unhcr-real-conditions-migrants-serbia/#.WLVWChh7SRs>].

humanitaire, les autorités ont invité tous les migrants à se déplacer dans les centres d'accueil pour les réfugiés, y compris ceux qui ne souhaitent pas s'enregistrer en tant que demandeur d'asile en Serbie.

À Belgrade, l'UNHCR et ses ONG partenaires ont intensifié leur soutien aux migrants et demandeurs d'asile assurant des conseils juridiques, des services médicaux, de la protection de l'enfance et le transport vers les centres d'accueil pour les réfugiés.

En mars 2017, quelque 300 hommes et garçons ont été transférés du centre de Belgrade au nouveau centre des demandeurs d'asile à Obrenovac, une ville à 30 km de Belgrade. Dans le nord, près de la frontière avec la Hongrie, les autorités ont proposé aux demandeurs d'asile d'intégrer le centre de transit de Subotica. Ainsi, seulement 10 demandeurs d'asile étaient en attente d'admission en Hongrie, en dehors de la "zone de transit" à Horgoš et "zone de transit" à Kelebija.

La priorité est principalement attribuée aux familles alors que les hommes célibataires doivent attendre plusieurs mois, voire des années pour traverser la frontière hongroise. Ces pratiques voient la criminalisation de la mobilité des hommes célibataires ainsi que des familles exacerbée.

Suite à l'accord entre l'Union européenne et la Turquie et la fermeture des frontières aux migrants irréguliers au sud avec la Macédoine et au nord avec la Croatie et la Hongrie, la Serbie a connu une diminution significative de la migration de transit de 900 000 (source UNHCR) en 2015 à 120 000 en 2016.

Dans le rapport de janvier 2017⁴, Amnesty International a souligné le refus de la Serbie d'accroître les capacités d'hébergement de plus de 6 000 personnes, ce qui a déclenché une situation humanitaire difficile car des milliers de personnes étaient bloquées dans des camps improvisés dans de terribles conditions à la frontière avec la Hongrie dans des bâtiments abandonnés et des parcs à Belgrade et d'autres endroits à travers le pays. En novembre 2016, le ministère du Travail, de l'Emploi et des Affaires sociales, mandaté par le gouvernement pour fournir des logements et des soins aux réfugiés et aux migrants, a conseillé les groupes, composés d'ONG locales et internationales et de bénévoles, d'arrêter toutes les activités en dehors des centres d'accueil pour les réfugiés qui étaient surpeuplés à l'époque.

Amnesty International critique la procédure d'asile et accuse les autorités serbes d'avoir exécuté des « retours illégaux » vers l'ARY de Macédoine et la Bulgarie, se considérant seulement comme pays de transit. Les autorités serbes ont toléré que la majorité des demandeurs d'asile restent dans les centres d'accueil en attendant d'entrer en Hongrie sur la base d'une liste d'attente informelle coordonnée respectivement par les demandeurs d'asile et les autorités serbes et hongroises. Suite aux restrictions d'entrée sur le sol hongrois, la Serbie a renforcé les

4 [<https://www.amnesty.org/fr/countries/europe-and-central-asia/serbia/report-serbia/>].

contrôles aux frontières avec l'ARY de Macédoine et la Bulgarie à partir du 22 juillet 2016 et a signalé avoir empêché l'entrée irrégulière de 17 000 migrants jusqu'à la fin de 2016. Selon l'UNHCR, 12 000 demandes d'asile ont été présentées en 2016, mais seulement 17 candidats ont obtenu le statut de réfugié et 17 ont bénéficié d'une protection subsidiaire alors que 40 demandes d'asile ont été rejetées. Il est à noter que presque la moitié de toutes les demandes d'asile ont été déposées par des enfants.

Cette appréciation négative d'Amnesty International et d'UNHCR est en contradiction totale avec l'évaluation élogieuse de la Commission européenne sur la gestion des migrations assurée par les autorités serbes. Ces impressions positives ont été divulguées par les médias serbes depuis le début de la « crise des migrants » ainsi que lors de la dernière visite en Serbie du Directeur général du DG NEAR (DG Voisinage et de Négociations d'élargissement), Christian Danielsson confirmant que « l'Union européenne est impressionnée par la gestion de la crise des migrants des autorités serbes, ainsi que par des réformes économiques du pays »⁵ Lors de nos nombreux entretiens de 2015 à 2017, des représentants des institutions européennes, de l'ambassade de France et de Suisse, de l'OSCE et de l'agence Frontex, ont félicité la Serbie pour sa gestion efficace des flux migratoires « mixtes » et de l'enregistrement massif des migrants, se souciant avant tout de la sécurité des frontières européennes.

Cette évaluation positive a accéléré le processus d'adhésion de la Serbie dans l'Union européenne et l'ouverture en 2016 des chapitres 23 sur l'appareil judiciaire et droits fondamentaux et 24 sur la justice, liberté et sécurité. Il est à noter que les citoyens serbes ont obtenu le droit de voyager sans visa dans la zone Schengen en 2009, un signe clair d'encouragement pour le candidat à l'adhésion mais depuis, les négociations n'avancent pas de façon conséquente, provoquant une montée d'euroscpticisme auprès de l'opinion publique serbe. Cette situation difficile pour les migrants et les réfugiés en Serbie doit être analysée dans un contexte de crise de solidarité au sein de l'Union européenne, pays de destination pour la grande majorité d'entre eux. Les autorités serbes considèrent que la Serbie n'est pas un "parking européen pour les migrants"⁶, vu que la Serbie est perçue par les migrants comme pays de transit. La Serbie est dans une situation économique difficile avec un taux de chômage élevé et n'est pas capable d'offrir une vie meilleure aux migrants et aux réfugiés.

Les citoyens serbes ayant une longue expérience des migrations et du commerce avec l'Union européenne, appréhendent d'être isolés ou même court-circuités par le processus d'élargissement qui les entoure. La politique d'exclusion est en contradiction avec les objectifs à long terme de l'intégration de cette région dans l'Union européenne. Ceci est contre-productif pour l'intégration interrégionale, le développement économique et la normalisation des relations politiques dans cette partie du continent. Le modèle d'intégration européenne est

5 [<http://www.blic.rs/vesti/politika/eu-impresionirana-odnosom-srbije-prema-migrantskoj-krizi/kgnjrrd>]

6 [<http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/politika/aktuelno.289.html:649830-Vucic-i-Kurc-Srbija-ne-zeli-da-bude-parking-za-migrante>].

à qualifier d'eurocentriste, souligné en particulier par la politique migratoire de l'Union européenne, produisant de l'isolement et du confinement régional de la Serbie.

La gestion des migrations suite à la « fermeture » de la route des Balkans

Suivant la route des Balkans, les migrants arrivent en Serbie de la Grèce passant par l'ARY de Macédoine ou la Bulgarie. Les routes des migrations se diversifient à mesure que les pays renforcent les contrôles aux frontières, en particulier lorsque le nouveau régime frontalier a été introduit en Hongrie en juillet 2016, intégrant une possibilité pour les gardes-frontières de repousser derrière la barrière tout migrant irrégulier intercepté jusqu'à 8 kilomètres à l'intérieur du territoire hongrois. Le passage frontalier de Serbie vers la Hongrie était limité dès la fin de 2016 à deux « zones de transit » où un maximum de 10 personnes par semaine étaient admises afin de demander l'asile⁷. La police hongroise a signalé avoir empêché l'entrée irrégulière de 10 496 réfugiés et migrants (en moyenne 58 par jour) entre le 5 juillet et le 31 décembre 2016 et repoussé 8 507 réfugiés et migrants (en moyenne 47 par jour)⁸. Cette situation difficile a des conséquences directes sur le nombre croissant de réfugiés et de migrants en Serbie et leur situation de précarité extrême alors que l'espoir de passer la frontière diminue.

Les nouvelles restrictions imposées par la Hongrie et la Serbie ont amplifié les entrées irrégulières en Roumanie en provenance de la Serbie incitant des contrôles plus stricts aux frontières roumaines. Les mouvements migratoires ont été aperçus de la Serbie vers la Croatie puis la Slovénie ou encore de Serbie vers le Monténégro et la Bosnie-Herzégovine. Les réfugiés et les migrants arrivant de Bulgarie se dirigent vers la Serbie alors que des autorités bulgares déclarent avoir effectué 13 776 interceptions à la frontière avec la Serbie de janvier 2016 au 29 décembre 2016. L'UNHCR demeure soucieux concernant de nombreux cas de refoulement, y compris l'utilisation fréquente de la violence par les autorités des pays sur la route des Balkans, notamment les autorités hongroises⁹ qui perdure¹⁰. De même, les refoulements ont été effectués régulièrement par l'ARY de Macédoine, où la majorité des personnes appréhendées sur le territoire ont été renvoyées en Grèce. L'UNHCR note également les refoulements de la Serbie vers l'ARY de Macédoine et de Bulgarie¹¹, et de Croatie vers la Serbie¹². L'UNHCR a recolté également des plaintes des migrants qui demandaient une protection internationale mais étaient privés de procédure d'asile puis renvoyés.

7 Interviews conduits à Belgrade avec des activistes et bénévoles de l'ONG « Info park » et « Miksalište » (2015 - 2016)

8 [<http://www.unhcr.org/58b449f54>].

9 [<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-con-cerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html>].

10 [<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-con-cerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html>].

11 [<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-con-cerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html>].

12 [<http://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/5788c85a4/unhcr-con-cerned-hungary-pushing-asylum-seekers-serbia.html>].

L'ARY de Macédoine entre la gestion des frontières et la violation des droits de l'homme

Dans un rapport de janvier 2017, Amnesty International¹³ a critiqué sévèrement les autorités macédoniennes pour leur décision de fermer la frontière sud du pays avec la Grèce dès la première semaine de mars 2016, empêchant ainsi l'arrivée des réfugiés et des migrants. Cela a causé un désarroi humanitaire pour des milliers de personnes restées bloquées dans le camp d'Idomeni du côté grec de la frontière jusqu'à leur expulsion en mai 2016. L'UNHCR n'a pas enregistré de nouveaux migrants après le mois de mars 2016 et la fermeture des frontières, puisque les réfugiés et les migrants ont été repoussés ou ont continué leurs déplacements en Macédoine en tant que migrants irréguliers, dépendant uniquement des passeurs. En septembre 2016, le Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a critiqué les autorités pour avoir laissé des centaines de réfugiés et de migrants arrivés avant la fermeture de la frontière, dans des centres de transit en mauvais état aux frontières sud et nord et dans le centre de détention pour les étrangers Gazi Baba à Skopje. La détention de migrants en situation irrégulière et de demandeurs d'asile a continué d'être appliquée sans motif légitime et sans que les détenus puissent contester la légalité de leur détention. Ces pratiques se sont poursuivies en mars 2017, selon l'ONG macédonienne Legis¹⁴ dans le centre de transit de Tabanovce, où 49 réfugiés de Syrie et d'Irak, des membres de la famille, des femmes, des enfants, des personnes âgées résidaient depuis près d'un an, étaient renvoyés en Grèce sans aucune explication.

Les migrants ont poursuivi leurs périple migratoires en entreprenant des voyages plus diversifiés et dangereux. La Commission européenne tolère les frontières presque hermétiques, la violence des représentants d'autorités et la violation des droits de l'homme en Macédoine, ne trouvant pas de solution pour la crise de solidarité européenne en matière de gestion des migrations. Nous constatons alors, que l'Union européenne établit sa politique migratoire sur la restriction, la sécurisation, la politisation de ses frontières extérieures criminalisant ainsi les migrations.

La sécurisation et politisation des frontières extérieures de l'Union européenne avec la Serbie et l'ARY de Macédoine

La politique migratoire de la Serbie et l'ARY de Macédoine devient l'objet des relations internationales dès lors que l'Union européenne se positionne en tant que « puissance normative »¹⁵ dans le contexte particulier de la « crise migratoire ». Le processus de l'élargissement peut être considéré comme le cas le plus représentatif de l'action externe de l'Union européenne basée sur la projection d'acquis et l'aboutissement d'une politique

13 [<https://www.amnesty.org/fr/documents/pol10/4800/2017/eng/>].

14 [<http://legis.mk/news/2242/macedonia-returned-the-refugees-from-tabanovce-to-greece>].

15 « The creative efforts of the European integration process have changed what passes for 'normal' in world politics. Simply by existing as different in a world of states and the relations between them, the European Union changes the normality of 'international relations'. In this respect, the EU is a normative power: it changes the norms, standards and prescriptions of world politics away from the bounded expectations of state-centricity » (Manners, 2008).

extérieure très performante selon la Commission européenne (Lavenex et Schimmelfennig, 2009). L'Union européenne a mis en œuvre sur ses frontières extérieures avec la Serbie et l'ARY de Macédoine, les politiques migratoires qui n'ont pas de consensus au sein de l'Union européenne, en mettant l'accent sur la sécurisation des pratiques en dehors de l'espace Schengen.

Le « corridor formalisé » sur la route des Balkans, de l'ARY de Macédoine, *via* la Serbie vers la Croatie, la Hongrie ou la Slovénie, a facilité le transit des migrants vers les pays de destination. Cette artère migratoire devient plus restrictive à partir du 18 novembre 2015, lorsque les migrants qui ne pouvaient pas prouver qu'ils provenaient de Syrie, d'Irak ou d'Afghanistan ont été repoussés à la frontière macédonienne. Immédiatement après la décision de « freiner les flux » des migrants, conclue lors du sommet de l'Union européenne le 21 février 2016, la route des Balkans a été officiellement fermée pour les ressortissants afghans, bangladeshis ou encore somaliens. La « fermeture » officielle des frontières suite à l'accord Union européenne-Turquie le 18 mars 2016, a entraîné un nombre conséquent de personnes piégées en Serbie et ARYM en attendant la réouverture des frontières ou le contact des passeurs. Ces pratiques ont consolidé la tendance sécuritaire imposée par l'Union européenne à la Serbie et à l'ARYM.

La coopération entre l'Union européenne et la Serbie dans la gestion des flux migratoires : politisation des frontières

En 2000, le Conseil européen de Feira a reconnu que les pays des Balkans occidentaux étaient des « candidats potentiels » à l'adhésion à l'Union européenne. En juin 2003, le sommet Union européenne-Balkans occidentaux a abouti à la Déclaration de Thessalonique, où il a été déclaré sans équivoque que « l'avenir des Balkans est dans l'Union européenne ». Le 1^{er} juillet 2013, la Croatie est devenue le 28^e État membre de l'Union européenne, et la perspective d'adhésion à l'Union européenne reste ouverte aux pays candidats, l'ex-République yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie ainsi qu'aux candidats potentiels : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et le Kosovo. En 2008, un partenariat européen pour la Serbie a été adopté fixant les priorités pour la demande d'adhésion du pays et en 2009 la Serbie a officiellement demandé l'adhésion à l'Union européenne puis en mars 2012 la Serbie a obtenu le statut de candidat officiel. En septembre 2013, un accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Serbie est entré en vigueur.

À la fin de l'année 2014 et en 2015, la Serbie a cultivé une image positive, étant un des rares États des Balkans et de l'Union européenne, qui respecte les migrants et les demandeurs d'asile en leur offrant un traitement digne et humain. Le gouvernement serbe a affirmé en août 2015 que « la Serbie ne construira jamais de murs et respectera toujours la liberté de circulation et les droits de l'homme ». Ce positionnement a été salué par l'Union européenne, offrant une nouvelle perception positive de la Serbie ainsi que l'accélération du processus d'adhésion. Les médias serbes comparaient les images attrayantes d'un policier souriant tenant un enfant migrant dans ses bras, avec les cages détenant des migrants en Hongrie ou des policiers

macédoniens battant des migrants osant franchir les frontières. Effectivement, la Serbie n'avait pas restreint la liberté de circulation des migrants, leur offrant le choix quant à leurs moyens de transport et d'itinéraires. Les camps étaient de type ouvert et les gens pouvaient rester dans des parcs ou des auberges. Au contraire, en Macédoine, les trains spéciaux étaient affrétés pour les migrants et les camps étaient plutôt des centres de détention.

Néanmoins, en 2015, les prémisses de la rhétorique sécuritaire pouvaient être perçues dans les communications gouvernementales ainsi qu'après les attentats terroristes à Paris du 13 novembre 2015, des migrants ont été assimilés à des terroristes à travers l'Union européenne aussi bien que dans les Balkans occidentaux. L'année 2016 marque un changement du discours officiel se focalisant sur la protection des frontières. En réponse aux restrictions de passage aux frontières autrichiennes, hongroises, slovènes et croates en février 2016, les politiciens ont modifié leur appréciation de la situation, soulignant que la Serbie ne deviendrait jamais un « centre collectif pour les migrants »¹⁶ ou un « parking pour les migrants »¹⁷, alors que les migrants arrivant en Serbie ont été décrits comme « ceux que personne dans l'Union européenne ne veut voir sur son sol »¹⁸. En juillet 2016, des forces de l'armée et de la police serbes ont été envoyées aux frontières entre la Macédoine et la Bulgarie afin d'éviter les migrations irrégulières. Cet événement représente le tournant de la politique migratoire serbe vers une tendance sécuritaire plébiscitée par l'Union européenne.

Après la « fermeture » de la route des Balkans, les migrants ne pouvant continuer leur route vers l'Union européenne, la Serbie devait être considérée non seulement comme un pays de transit, mais comme une destination possible, une option difficilement acceptable pour les migrants mais aussi pour les autorités serbes. Après avril 2016, les pratiques des autorités serbes ont changé en organisant l'expulsion des migrants du centre-ville de Belgrade, leur proposant l'accueil dans les camps officiels. Les frontières et la gestion des frontières ont été utilisées comme instruments politiques de sécurisation. Les droits de l'homme sont alors négligés puisque la situation concernant la « crise des migrants » est devenue « urgente » et « dangereuse » associée à la lutte mondiale contre le terrorisme. Les médias adoptent alors un champ lexical de la « menace », du « risque » pour les citoyens serbes justifiant alors les expulsions des migrants des espaces publics et la criminalisation de la solidarité.

La politique de gestion des frontières en ARY de Macédoine

Le pays est devenu le candidat officiel en 2005 et, en 2009, la Commission européenne a proposé de lancer des pourparlers de négociation qui ont été entravés par le Conseil européen et jamais réinitialisés depuis. Pour éviter la montée de l'euroscpticisme, la Commission européenne a autorisé l'entrée sans visa dans l'espace Schengen pour les citoyens de

16 [http://www.telegraf.rs/vesti/politika/1981736-srbija-nece-bit-parking-za-migrante-vucic-najavio-pomoc-evropi-ali-ne-i-udomljavanje-izbeglica].

17 [http://www.blic.rs/vesti/politika/zatvaranje-balkanske-rute-vucic-srbija-nece-bit-parking-za-migrante/j7hkxkl].

18 [http://www.tanjug.rs/full-view.aspx?izb=291032].

Macédoine en 2010. La demande d'adhésion de la Macédoine à l'Union européenne n'a pas progressé depuis 2005 alors que son admission à l'OTAN est en attente depuis le sommet de Bucarest de 2008 en raison du veto grec lié au nom de la Macédoine, malgré le soutien de tous les autres États membres.

Le rôle de la Macédoine dans la « crise des migrants », et en particulier ses décisions de fermer les frontières, de construire des clôtures, de déployer des patrouilles de police et d'organiser des retours forcés, doit être analysé dans le contexte actuel de l'incertitude politique. Pour l'élite politique au pouvoir, « la crise » a été l'occasion de réinitialiser le processus d'adhésion à l'Union européenne, changeant alors la position de négociation de la Macédoine sur la scène géopolitique internationale en tant que gardienne des frontières extérieures de l'Union européenne. Il est à noter que depuis la « fermeture » de la route des Balkans, la frontière macédonienne du sud est la seule hermétiquement fermée. En avril 2016, la Macédoine a également modifié sa loi, anéantissant la moindre possibilité pour les migrants de demander l'asile, en criminalisant ainsi complètement le passage frontalier.

De par leur position géopolitique, la Serbie et la Macédoine, enclavées par les frontières des États membres de l'Union européenne sur la route des Balkans, essayent à la fois de récolter des points politiques et d'accélérer le processus d'adhésion à l'Union européenne, adoptant les tendances européennes de la sécurisation et criminalisation des migrations et utilisant la « crise des migrants » comme instrument politique de négociation.

L'externalisation de la gestion des migrations et de l'asile

L'UNHCR a ouvert un bureau en Yougoslavie en 1976, coopérant avec le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur, le Commissariat aux réfugiés (et les migrations à partir de 2008), le ministère du Travail, de l'emploi et des affaires sociales, le ministère de la Santé ainsi qu'avec les organismes au niveau local.

Dès le début de la « crise des migrants » en 2015 et 2016, l'UNHCR a apporté à la Serbie un soutien financier de l'ordre de 20 millions de dollars.

La loi serbe relative aux droits d'asile de 2008, fondée sur la Convention de Genève de 1951 et le Protocole de New York du 1967, rend possible l'obtention d'asile et de la protection subsidiaire dont l'instruction s'effectue par les structures nationales.

La procédure de demande d'asile se déroule en quatre étapes. La première représente l'enregistrement des demandeurs d'asile auprès de la police qui délivre un certificat d'intention de demander l'asile, contenant des informations personnelles données par le demandeur d'asile ou les informations à partir de leurs documents. Ce certificat donne un droit de séjour sur le territoire de la République de Serbie pour une période de 72 heures durant lesquelles ils doivent se rendre dans l'un des 18 centres pour demandeurs d'asile et réfugiés, déterminés lors de l'enregistrement. Lorsque la personne ne parvient pas à accéder à un des centres durant ces

72 heures, elle perd le droit d'être traitée conformément à la Loi sur l'asile et relève de la loi relative aux droits des étrangers (2008), rendant son séjour en Serbie illégal.

La procédure d'asile en République de Serbie commence officiellement en remplissant une demande d'asile. Cela se fait habituellement dans les locaux des centres pour réfugiés 15 jours à 2 mois suite à la réception de la demande d'asile par le Département de l'asile du ministère de l'Intérieur. S'ensuit une première interview puis une audition en présence d'un représentant légal. Puis, une décision est prononcée *a priori* 3 à 6 mois après le début de la procédure mais en réalité cela dure beaucoup plus longtemps, parfois plusieurs années. Dans le cas de refus de la protection internationale ou subsidiaire, il est possible de faire deux appels, auprès de la Commission d'asile puis le Tribunal administratif.

La majorité des demandeurs ne souhaitent pas rester en Serbie et quittent le territoire en cours de procédure et arrêtent de cette façon la procédure.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits d'asile en 2008, aucune politique d'intégration des réfugiés n'a été développée et les documents de voyage sont toujours inexistant. Cela se réduit à la survie des réfugiés mais sans aucun avenir et possibilité d'intégration dans la société. Les autorités serbes considèrent que la loi sur l'asile est suffisamment développée puisque la Serbie est seulement le pays de transit. Dans le cadre des négociations à l'adhésion à l'Union européenne, les autorités serbes ont néanmoins conçu un nouveau projet de loi sur l'asile en 2016, incluant le retour volontaire et la politique d'intégration. À ce jour, cette loi n'est toujours pas adoptée.

Au cours de notre recherche menée en mai 2016, l'un des employés du Bureau d'asile a confirmé que la nouvelle loi engagerait « des institutions complètement nouvelles permettant une meilleure protection des demandeurs d'asile, mais la loi définirait également leurs droits et leurs responsabilités, ce qui empêcherait l'abus du système d'asile - c'est-à-dire d'enregistrer leur intention de demander l'asile uniquement pour se soustraire à la responsabilité légale de l'entrée et de la résidence illégales sur le territoire serbe ».

Depuis 2005, lorsque la Macédoine a obtenu le statut de candidat officiel, la Commission européenne supervise les avancées en termes d'harmonisation entre le système national d'asile et le Régime d'asile européen commun (RAEC).

Le système actuel d'asile en Macédoine est régi par la loi sur l'asile et la protection temporaire. La procédure d'asile est approuvée par la Section de l'asile sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. Même si le cadre juridique de la procédure d'asile et les politiques d'intégration sont conformes aux normes européennes, nous constatons des lacunes importantes quant à leur application, en particulier en ce qui concerne le pourcentage extrêmement faible d'acceptation des demandes d'asile. Seule une personne a obtenu le statut de réfugié au premier semestre 2015 malgré le nombre élevé de demandes d'asile enregistrées. En dépit de l'évolution positive, l'UNHCR observe « des faiblesses importantes sur la mise en œuvre du système d'asile »

soulignant que la Macédoine « n'a pas été en mesure de garantir aux demandeurs d'asile l'accès à une procédure juste et efficace »¹⁹. L'UNHCR conclut par conséquent que l'ARYM « ne satisfait pas encore aux normes internationales en matière de protection des réfugiés et ne peut pas être considéré comme un pays tiers sûr ». Jusqu'au début de 2015, les migrations de transit en Macédoine n'étaient pas très visibles puisque les citoyens étaient également tenus par la loi de signaler à la police tout « migrant illégal ». Les migrants arrêtés par la police, y compris les enfants, étaient généralement placés dans le centre de détention Gazi Baba à Skopje.

La légalisation partielle des demandeurs d'asile a été permise par les modifications apportées à la loi sur l'asile et protection temporaire en juin 2016, incluant le certificat donnant le droit de séjour et de circulation sur le territoire macédonien pour une période de 72 heures afin d'accéder à un poste de police le plus proche et déposer officiellement la demande d'asile. Cette nouvelle législation a donné aux réfugiés la possibilité de transiter légalement dans le pays et d'utiliser des logements et des transports publics ou privés mais aussi de bénéficier des soins médicaux gratuits.

Depuis août 2015, les autorités macédoniennes fermaient et ouvraient sporadiquement la frontière avant la « fermeture » de la route des Balkans en mars 2016. Comme en Serbie, en Macédoine, la migration n'a jamais cessé mais devient progressivement illégale et les migrants invisibles et privés de leurs droits. Les migrants ont recours aux passeurs qui profitent de la fermeture des frontières pour augmenter 5 à 10 fois le prix du transit de la Macédoine vers la Serbie.

Afin d'accélérer la procédure d'asile, en particulier pour les ressortissants de pays tiers sûrs, la Commission européenne recommande de rajouter sur la liste commune des pays tiers sûrs, des Balkans occidentaux et la Turquie. En outre, la Commission européenne propose de rendre obligatoire l'examen de la recevabilité des demandes d'asile liées au premier pays d'asile et aux pays tiers sûrs qui réduiront considérablement l'amplitude de la protection internationale au sein de l'Union européenne. Par ces pratiques l'Union européenne développe une politique d'externalisation de l'asile (Balleix, 2013) vu que les demandes d'asile seraient examinées au sein de l'Union européenne uniquement si le pays tiers sûr ne pourraient pas assurer une protection internationale. La tendance majeure de la politique migratoire européenne, accentuée par la politique d'externalisation de l'asile, est de rendre l'Union européenne moins attrayante, en réduisant la durée de la protection internationale et en sanctionnant les mouvements secondaires.

Par l'externalisation de l'accueil des migrants, et de l'asile, en Serbie et ARYM, l'Union européenne exporte ses normes, dans le cadre des négociations à l'adhésion sous la forme d'une conditionnalité. Ce phénomène de l'europanisation avancé par Lavenex et Uçarer (2004)

19 [<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/46395>].

s'applique à ces deux pays limitrophes de l'Union européenne qui vise directement à externaliser vers ces pays de transit la gestion et le contrôle des migrations.

L'eupéanisation de la politique migratoire des pays tiers octroie la responsabilité du contrôle des flux vers l'Europe. L'implémentation du modèle européen de la politique migratoire crée des zones tampon sur la route des Balkans.

L'analyse des enjeux migratoires sur la route des Balkans, notamment en Serbie et ARYM, donne une évaluation du *soft power* de l'Union européenne, exportatrice de valeurs et d'idéaux. La tendance clairement sécuritaire des politiques migratoires européennes, autant dans la sphère intérieure qu'extérieure, met en cause le respect des droits de l'homme, une des valeurs fondatrices de l'Union européenne.

Conclusion

Le nationalisme (Kastoryano, 2010) est dans les racines de l'Europe du dix-neuvième siècle, mais pas la quintessence de l'Europe unie. La montée du nationalisme en Europe témoigne des limites de la normativité des institutions européennes révélées par la discorde entre les États membres en matière de politique migratoire.

La Serbie et l'ARYM ont été influencées par les politiques migratoires européennes ambiguës et un système d'asile défaillant. Les effets néfastes de l'eupéanisation ont alors produit une politique désorientée de la gestion des migrations.

L'Union européenne comme puissance normative exporte sa politique migratoire de « *containment* » à ses frontières, influençant les politiques migratoires de la Serbie et de l'ARYM par les conditionnalités de processus de l'adhésion à l'Union européenne. Ces deux pays sur la route migratoire des Balkans deviennent par conséquent les pays de transit vers l'Europe mais surtout les zones tampon, les zones des droits d'asile limités et de politique d'intégration inexistante.

Bibliographie

Balleix C., 2013, *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paris, éd. La Documentation française.

Bigo D., 1998, « Sécurité et immigration : vers une gouvernementalité par l'inquiétude ? », *Cultures & Conflits* [En ligne], 31-32 | printemps-été 1998, mis en ligne le 16 mars 2006, consulté le 01 octobre 2016. URL [<http://conflits.revues.org/539>].

Brochmann G., 1999, « Controlling Immigration in Europe », in Brochmann G., Hammar T. (eds), *Mechanism of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, Oxford, Berg, p. 297-334.

Foucault M., 1994, *Dits et Écrits*, IV, Paris, éd. Gallimard.

Foucher M., 2007, *L'Obsession des frontières*, Paris, éd. Perrin.

Guiraudon V., 2001, « De-nationalizing control. Analyzing state responses to constraints on migration control », in Guiraudon V., Joppke Ch. (eds), *Controlling a New Migration World*, London, Routledge, p. 31-64

Kastoryano R., 2010, « L'Europe face aux nationalismes », *Le Monde* [http://www.lemonde.fr/idees/article/2010/10/25/l-europe-face-aux-nationalismes_1430886_3232.html#O0loPxUDLq6uQ0Gl.99].

Lavenex S., Schimmelfennig F., 2009, « EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics », *Journal of European Public Policy*, vol. 16, n° 6, p. 791-812

Lavenex S., Uçarer E., 2004, « The External Dimension of Europeanisation. The Case of Immigration Policies », *Cooperation and Conflict*, vol. 39, n° 4, p. 417-443.

Manners I., 2008, « The normative ethics of the European Union », *International Affairs*, n° 84, p. 45-60.

Wihtol de Wenden C., 2013, *Faut-il ouvrir les frontières ?*, Paris, Les presses de la fondation nationale de Sciences politiques.

Wihtol de Wenden C., 2013, *La question migratoire au XXI^e siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Monde et sociétés.

Pour citer cet article

Référence électronique

Marija Pavićević, "Sécurisation des frontières et criminalisation de passage sur la route des Balkans", Sciences et actions sociales [en ligne], N°9 | année 2018, mis en ligne le date 03 avril 2018, URL : <http://www.sas-revue.org/n-conception/51-n-9/dossiers-n-9/131-securisation-des-frontieres-et-criminalisation-de-passage-sur-la-route-des-balkans>

Auteur

Marija Pavićević

Doctorante en 3ème année en sciences politique, Université Saint-Denis Paris 8 - CRESPPA/GTM et Science Po Paris - CERI

pavicevic_marija@yahoo.com

Droits d'auteur

© Sciences et actions sociales

Toute reproduction interdite sans autorisation explicite de la rédaction/Any replication is submitted to the authorization of the editors