



LES DROITS DE L'HOMME  
DANS LE MONDE

# LES DROITS DE L'HOMME

---

EN EUROPE CENTRALE  
ET ORIENTALE

# N° 16

---

## JANVIER 2016

---

### Éditorial

Les pays de l'Europe centrale et de l'Est, comme l'ensemble de l'Europe, se sont vus confrontés dans cette dernière période à la « crise des migrants ». Le débat promu principalement par Angela Merkel, chancelière allemande, sur la politique de l'accueil et les quotas des migrants, a très vite divisé l'Union européenne entre d'un côté certains pays occidentaux susceptibles d'accorder un asile aux réfugiés syriens et de l'autre, un axe de quelques pays de l'Europe de l'Est réticents à l'idée d'ouvrir leurs portes aux migrants. Un accord signé le 22 septembre a permis un compromis mais ce chapitre est loin d'être clos. La présente Lettre expose les enjeux de cette « crise des migrants », singulièrement par rapport aux pays des Balkans et la Pologne.

Elle revient également sur l'actualité polonaise et les lois votées par le nouveau parlement. Leur caractère liberticide et autoritaire mobilise depuis l'automne la société civile polonaise et nourrit une

controverse concernant la réforme – les réformes car il s'agit de plusieurs textes législatifs – du Tribunal constitutionnel. Ce débat a d'ailleurs rapidement dépassé les frontières nationales pour se poursuivre à la Commission européenne et au Parlement de l'UE. En Pologne même, l'effervescence qui se poursuit indique un état de fébrilité politique. Nous revenons sur la saga politico-juridique à rebonds qui est à l'origine d'une mobilisation sans précédent des collectifs citoyens en Pologne mais aussi en Europe et en France.

Bonne lecture !

E. T.

Ligue  
des **droits de**  
**l'Homme**

FONDÉE EN 1898



# SOMMAIRE

## Éditorial

..... p. 01

## Actualité : Pologne

Contre les dérives autoritaires en Pologne : la création du Comité de défense de la démocratie, par l'Association Solidarité France Pologne ..... p. 03

Querelle autour du Tribunal constitutionnel en Pologne, par Hanna Bednarz ..... p. 04

## Dossier « Crise des migrants »

Réfugiés : la route des Balkans, par Jean-Arnault Dérens ..... p. 07

Réfugiés en Pologne, ou la discussion sur la « crise des migrants », par Hanna Bednarz ..... p. 10

## Lire

*La Pologne au cœur de l'Europe. De 1914 à nos jours*, Georges Mink, Buchet-Chastel, 2015 ..... p. 12

*Les autres visages de la Russie*, Les Petits matins, 2015 ..... p. 13

*Ce numéro a été réalisé avec la collaboration de l'Association Solidarité France Pologne, de Hanna Bednarz, de Jean-Arnault Dérens et du Courier des Balkans, ainsi que de Viviane Tourtet.*

### ► Contribuer à la lettre « Les droits de l'Homme en Europe centrale et orientale »

Vous pouvez proposer votre collaboration en écrivant à [communication@ldh-france.org](mailto:communication@ldh-france.org), en mentionnant en objet « Lettre Europe centrale et orientale ».

# Actualité: Pologne

## Contre les dérives autoritaires en Pologne: la création du Comité de défense de la démocratie



Par l'Association Solidarité France Pologne<sup>1</sup>

Le Comité de défense de la démocratie (Komitet Obrony Demokracji - KOD) est une association citoyenne polonaise, qui a vu le jour en novembre 2015. Le Comité, actif dans un premier temps uniquement sur Facebook (à ce jour plus de 140 000 membres)<sup>2</sup>, se développe rapidement afin de protester contre les décisions à caractère anti-démocratiques du gouvernement, de la Diète et du Président. L'ensemble de ces institutions de pouvoir est aujourd'hui assuré par la majorité absolue du parti Droit et Justice (Prawo i Sprawiedliwość, PiS).

Le slogan du KOD est « Liberté, Égalité, Démocratie », clamant que la démocratie est en danger et qu'il faut la défendre. Le nom de Komitet Obrony Demokracji n'est pas sans rappeler le nom de Komitet Obrony Robotników (Comité de défense des ouvriers), mouvement fondé en 1976 par des opposants au régime qui sera un des éléments précurseurs de la création du syndicat polonais Solidarnosc.

Dans un premier temps, les membres du KOD se sont réunis afin de définir le fonctionnement de l'association : un Conseil d'Administration constitué de vingt-et-un membres fondateurs ainsi qu'un Bureau exécutif au sein desquels on retrouve la jeune génération de militants pour la démocratie ainsi que certains opposants au régime d'avant 1989.

La première action menée par le KOD, en novembre 2015, fut l'envoi d'une lettre au président de la République, Andrzej Duda. En effet, ce dernier a annulé la désignation des juges du Tribunal constitutionnel, nommés avant l'arrivée du PiS au pouvoir<sup>3</sup>. Le KOD lui demande de révoquer cette décision et d'investir ces juges. Du fait de la majorité absolue du PiS dans les instances exécutifs et législatifs, le Tribunal constitutionnel est de fait la seule instance en mesure de s'opposer aux décisions gouvernementales et de la Diète.

En effet, le 3 décembre 2015, le KOD a organisé un piquet de grève afin de soutenir

le rôle du Tribunal constitutionnel en tant qu'organe de contrôle de la conformité des normes de droit dites « inférieures » vis-à-vis des normes dites « supérieures », principalement la Constitution et certains accords internationaux. Plusieurs autres mouvements de ce type ont eu lieu dans d'autres villes polonaises courant décembre, rassemblant de plus en plus de manifestants à chaque fois. Cette action a été suivie, le 23 décembre 2015, par une annonce : le KOD ferait une proposition de loi sur le Tribunal constitutionnel et a lancé une pétition dans toute la Pologne. L'information sur la création du comité d'initiative législative, nécessaire pour proposer une loi à l'initiative citoyenne, a été déposée auprès du maréchal de la Diète polonaise, le 12 janvier 2016. Il lui appartient de donner suite à cette procédure.

Les manifestations continuent à avoir lieu en Pologne, mais également à Londres, Prague, Stockholm, Paris et Bruxelles. Aux revendications concernant le Tribunal constitutionnel s'ajoutent des nouvelles : le retrait de la proposition de loi sur les médias et de la loi sur les données personnelles. En effet, le président Andrzej Duda souhaite apporter des modifications à la loi sur la radio et la télévision et en conséquence sur les Conseils d'administration de la chaîne TVP et des radios publiques polonaises.

En coopération avec la Fondation pour l'action démocratique (FAD)<sup>4</sup>, dans le cadre de l'action « Les mains loin de notre vie privée ! », le KOD a lancé un appel au gouvernement polonais au sujet de la protection des informations privées et des données personnelles. Contre l'offensive liberticide du gouvernement, les deux organisations proposent des solutions et des mécanismes juridiques garantissant la protection de la vie privée.

Le KOD doit être assimilé à un mouvement social qui se veut résolument moderne puisqu'il communique essentiellement via les réseaux sociaux. Ses fondateurs souhaitent éveiller les consciences quant aux pratiques gouvernementales contraires aux standards d'un pays démocratique.

1. L'Association Solidarité France Pologne a été créée en novembre 1980. Contact : solidarite.france.pologne@gmail.com.

2. Lien du groupe Facebook pour les polonais : <https://www.facebook.com/KomitetObronyDemokracji/?fref=ts> ; lien du groupe Facebook pour tous les Européens : <https://www.facebook.com/groups/KODPolonia/?fref=ts>.

3. Voir l'article dans la présente Lettre : « Querelle autour du Tribunal constitutionnel en Pologne », par Hanna Bednarz, p. 4.

4. Site internet : [www.akcjademokracja.pl](http://www.akcjademokracja.pl).

# Querelle autour du Tribunal constitutionnel en Pologne : lutte pour le pouvoir sous prétexte d'amélioration de la juridiction constitutionnelle

Par **Hanna Bednarz**, docteure en droit, LL.M., avocate (Pologne)

Le Tribunal constitutionnel se prononce sur la constitutionnalité des actes juridiques des organes centraux du pays. Son rôle consiste donc à contrôler les lois de la Diète au regard des règles régissant le régime du pays ainsi que ses principales lois, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales. Le Tribunal n'agit pas de sa seule initiative ; il doit être saisi par des organes compétents ; en tout état de cause, sa mission et le sens de son existence ne prouvent pas à discussion. Il constitue en effet l'élément de contrôle indispensable du pouvoir législatif dans un régime démocratique et reste gardien du respect de la loi. Son existence découle de la règle de séparation des pouvoirs dans laquelle les trois branches – pouvoir législatif, exécutif et judiciaire – se contrôlent mutuellement.

Le Tribunal constitutionnel en Pologne est composé de quinze juges, élus individuellement par la Diète pour neuf ans et choisis parmi les personnes qui se sont illustrées par leurs connaissances du droit. Cette règle est établie par la Constitution. Les juges ne peuvent être élus que pour un seul mandat et l'élection d'un nouveau juge survient à la fin du mandat d'un juge sortant, ce qui permet une plus grande indépendance du Tribunal vis-à-vis des changements politiques au sein de la Diète. En effet, compte tenu d'une telle longueur du mandat d'un juge par rapport au mandat de la Diète (quatre ans), un juge connaît deux Diètes différentes qui, d'habitude, se distinguent par leur composition politique.

Jusqu'à aujourd'hui, les règles du choix des juges ont toujours été respectées, par toutes les assemblées précédentes de la Diète polonaise. Certes, il y a eu des tentatives de changement du scrutin présidant au choix des juges à la Diète afin de privilégier les compromis et réduire les motivations politiciennes qui procèdent à ce choix. En l'occurrence, la discussion portait sur le changement de l'élection à la majorité simple, en vigueur actuellement, au bénéfice d'une majorité qualifiée. Mais au vu des difficultés potentielles à obtenir un compromis et partant, du risque de paralysie du Tribunal, cette hypothèse a été écartée. D'autres solutions ont

été évoquées comme le transfert de la compétence de jugement de la constitutionnalité à la Cour suprême. Cette dernière solution aurait fait disparaître le problème du choix des juges (les juges de la Cour suprême sont choisis par le président de la République sur la proposition du Conseil national de la magistrature). Toutes ces propositions sont toutefois restées au stade théorique.

En juin 2015, la majorité parlementaire de Plateforme civique (Platforma Obywatelska, PO) et Parti paysan polonais (Polskie Stronnictwo Ludowe, PSL) a décidé d'enfreindre la règle du choix des juges, à savoir que la Diète ne peut choisir les juges dont le mandat s'arrête uniquement pendant le mandat de la Diète en question. Une nouvelle mouture de la loi sur le Tribunal constitutionnel a été votée. Elle stipule que la Diète du mandat « n » n'a pas compétence lors du mandat de la Diète « n+1 ». Ainsi, en début d'octobre 2015, la précédente Diète – avec la majorité de PO-PSL – a choisi cinq nouveaux juges du Tribunal constitutionnel à la place de ceux dont le mandat s'achèverait en 2015. Le mandat de trois d'entre eux se terminait le 6 novembre, celui des deux autres en décembre<sup>5</sup>. Or, suite aux élections parlementaires du 25 octobre, une nouvelle majorité a été élue, celle du parti Droit et Justice (Prawo i Sprawiedliwość, PiS). Autrement dit, la majorité PO-PSL aurait dû choisir uniquement trois juges selon les règles d'avant juin 2015. Un des constitutionnalistes, consulté sur cette loi par le Bureau des analyses de la Diète, a déclaré qu'« *on peut soupçonner que le but de cette régulation concernant le choix des juges du Tribunal dans la loi de juin était de garantir à la Diète du mandat VII la possibilité de choisir tous les cinq juges du Tribunal constitutionnel renouvelables, après neuf ans, en 2015. Si c'était réellement ainsi, alors la règle retenue devrait être considérée, au mieux, comme bafouant la culture et les mœurs politiques, au pire comme une manifestation du traitement instrumental de la loi, ce qui dans un régime démocratique du pays est inacceptable* ».

Il convient également de souligner que cette nouvelle mouture s'est également accompagnée de vices juridiques portant atteinte à l'une des principales règles de droit :

5. Le choix du nouveau juge doit être fait trente jours avant la fin du mandat du juge sortant.

celle de l'autonomie de la Diète. Dans la précipitation, la coalition PO-PSL n'a pas changé le règlement de la Diète ce qui s'est traduit, au moment du vote des cinq juges, par deux procédures contradictoires concernant leur élection. Cette erreur, à première vue insignifiante, a pourtant une importance majeure. Le règlement de la Diète, justement pour des raisons qui découlent de son principe d'autonomie, n'est pas un acte juridique qui pourrait être jugé selon sa constitutionnalité. Ainsi, les deux procédures contradictoires ne peuvent pas être jugées afin de déterminer laquelle devrait l'emporter.

Après son accession au pouvoir le 25 octobre 2015, PiS a décidé de changer, ou de « réparer » la « situation survenue ». Il a préparé sa propre version de réforme de la loi sur le Tribunal constitutionnel, avec, entre autres, un délai raccourci pour indiquer les juges candidats au Tribunal, dont le mandat se termine en 2015. Il s'agit donc du même type de règle qui avait servi pour PO auparavant (lorsqu'il a décidé en juin 2015 que les candidatures doivent être annoncées lors du précédent mandat de la Diète). De surcroît, la nouvelle majorité PiS a décidé que le mandat du présent président et vice-président du Tribunal constitutionnel s'achèverait trois mois après la rentrée en vigueur de la nouvelle loi. PiS a conduit cette réforme en étroite coopération avec le président de la République, Andrzej Duda (candidat PiS lors des élections présidentielles en 2015), qui avait refusé la cérémonie d'investiture des cinq juges choisis par la Diète du mandat précédent. Cette situation a ainsi donné plus de temps à PiS pour procéder aux changements rapides dans la perspective du nouveau gouvernement (les sondages donnaient PiS gagnant aux élections déjà en juin 2015). Par rapport aux cinq juges choisis par la coalition PO-PSL, la Diète actuelle avec les voix de PiS a voté une nouvelle loi (sans base juridique) permettant d'annuler les lois selon lesquelles les juges ont été choisis par la Diète du mandat précédent.

En considérant la réforme de la loi préparée par PO-PSL comme non constitutionnelle, les députés PiS ont estimé que les décisions portant sur le choix des juges, basées sur cette réforme, sont également caduques. Cette proposition est très bancal car il n'existe pas de base juridique, selon laquelle la Diète (ou un autre organe) pourrait déclarer la nullité d'une loi parlementaire, ce que l'on peut d'ailleurs considérer comme un vide juridique. Le gouvernement PiS, en se basant sur la nouvelle réforme de la loi, a choisi cinq nouveaux juges du Tribunal constitutionnel<sup>6</sup>.

Parallèlement, le Tribunal constitutionnel a été saisi pour se prononcer sur la constitutionnalité des deux réformes récentes. Immédiatement, les objections invoquées concernaient le fait que le Tribunal allait se prononcer sur son propre cas (surtout dans une situation où les juges étaient activement engagés en critiquant la réforme votée par PiS). Sachant que ni la Constitution ni la loi ne posent d'obstacle à ce que le Tribunal constitutionnel juge une loi portant sur sa propre existence, il n'y avait donc pas d'obstacle juridique.

Le 3 décembre 2015, le Tribunal constitutionnel a constaté que la réforme préparée par PO-PSL était non constitutionnelle dans la mesure où elle permettait à la Diète de l'ancien mandat le choix de juges dont le mandat devait commencer sous le mandat de la nouvelle Diète. Le Tribunal a également appelé le Président à investir les trois juges choisis par PO-PSL et deux par PiS, cette invitation n'ayant bien évidemment aucune valeur juridique.

Ce scénario ne s'est d'ailleurs pas réalisé. Le président Duda a préféré investir les quatre parmi cinq juges choisis par PiS, quelques heures seulement après le vote des lois adéquates par la Diète.

Par conséquent, c'est l'impasse ; le nombre de juges du Tribunal constitutionnel a dépassé les quinze, sachant que les cinq juges élus par la Diète de l'ancien mandat (PO-PSL) n'ont pas été investis et n'ont donc pas obtenu de compétence à statuer (en plus de quoi, selon PiS, leur choix a été rendu caduc par la Diète actuelle du fait des décisions controversées citées ci-dessous).

Sur cette toile de fond, un nouveau conflit a émergé, conflit qui dépasse largement des régulations existantes. Est-ce que le président Duda peut ne pas investir les juges choisis par PO-PSL ? L'argument de Duda était de considérer qu'en tant que gardien de la Constitution, il peut décider quels juges ont été choisis en accord avec la Constitution. Il s'agit là d'une surinterprétation. La situation s'est encore plus compliquée lorsque le 9 décembre 2015, le Tribunal constitutionnel a rendu un avis sur la non constitutionnalité de la réforme de PiS dans la mesure où elle a permis de choisir les juges à la place des trois juges constitutionnellement élus par la coalition PO-PSL. Cette décision est cohérente avec celle rendue préalablement par rapport à la réforme de la loi par le PO-PSL.

Par la suite, le président du Tribunal a refusé d'autoriser les cinq juges, choisis par PiS, de statuer, en exprimant ainsi un refus de

6. Le Tribunal constitutionnel a été saisi pour examiner toutes les lois concernant les cinq nouveaux juges du Tribunal constitutionnel. Le 7 janvier 2016, il a déclaré qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur leur conformité avec la Constitution. A l'appui de ces conclusions, le Tribunal a déclaré qu'il s'agit d'actes juridiques à caractère interne. De plus, le Tribunal s'est aussi prononcé sur la validité des lois votées par PO-PSL en précisant que du point de vue juridique il n'y a pas de base juridique pour déclarer la nullité de ces lois (car la Diète n'a pas de compétence pour annuler le choix d'un juge du Tribunal constitutionnel). Cette décision est toutefois jugée par certains comme controversée car les juges choisis par PO-PSL n'ont pas été investis donc leur mandat n'a pas officiellement commencé.

l'argumentation du président Duda et de la majorité PiS pour qui la querelle était terminée dans la mesure où les cinq juges avaient été investis. En réponse à cette révolte du président du Tribunal constitutionnel – révolte basée sur le respect des décisions du Tribunal quant à la constitutionnalité des normes juridiques permettant le choix des juges –, PiS a proposé une nouvelle réforme de la loi sur le Tribunal constitutionnel. Pour contraindre de fait le président du Tribunal à faire statuer les nouveaux juges, la Diète avec des voix du PiS a voté, le 22 décembre 2015, de nouvelles règles prévoyant l'augmentation de neuf à treize du nombre minimum de juges pour statuer « en formation plénière » (c'est en « formation plénière » que le Tribunal doit statuer sur la constitutionnalité des lois, selon la réforme de PO-PSL ; avant juin 2015, le nombre de juges indispensables pour statuer au Tribunal constitutionnel était de cinq). Par conséquent, le président du Tribunal, dans ses travaux sur la constitutionnalité, devrait prendre en compte les cinq juges choisis par PiS (puisque possédant la capacité de statuer du fait de leur investiture par le président de la République), sachant que les cinq juges choisis par PO-PSL ne peuvent pas statuer. De plus, PiS a changé le mode du vote : les décisions doivent être prises à la majorité des deux tiers et non plus à la majorité simple. Une telle règle majoritaire conduit de fait à l'incapacité du Tribunal à se prononcer sur certains cas. Ce serait une situation exceptionnelle si un organe juridique était incapable de prendre une décision dans une affaire, une affaire qui se prête toutefois à être jugée du point de vue formel et substantiel.

Une saisine du Tribunal constitutionnel a d'ores et déjà été déposée par rapport à la dernière réforme notamment par le premier président de la Cour suprême. Et là, un nouveau problème a surgi : dans quel format le Tribunal doit-il statuer ? Neuf ou treize personnes, c'est-à-dire selon la loi sur laquelle le Tribunal est censé se prononcer (cette loi bénéficie d'une présomption de constitutionnalité tant qu'elle ne sera pas déclarée non constitutionnelle) ? Cette décision n'a pas encore été prise au moment où nous écrivons cet article.

Cette série d'événements permet de constater que les partis pris de PiS s'éloignent de toute résolution du problème dans des termes satisfaisants pour tout le monde. Si PiS souhaitait réellement « réparer » la situation de tentative de mainmise initiée par PO-PSL, le président de la République aurait dû, après la décision du Tribunal constitutionnel, investir les trois juges choisis par la coalition PO-PSL et les deux choisis par les voix de PiS. Même s'il existait des doutes de nature constitutionnelle concernant le vote des cinq juges élus par la Diète précédente, la nouvelle majorité PiS et le président Duda avaient là une possibilité de mettre fin à cette querelle. Cela aurait également permis de revenir à l'état dans lequel le Tribunal se serait trouvé si les députés de la coalition PO-PSL n'avaient pas voulu devancer PiS dans le choix des deux juges supplémentaires. Malheureusement, PiS a montré qu'il ne se démarque aucunement de PO qu'il critique et va même plus loin pour gagner un conflit qui, depuis bien longtemps, est sorti du cadre purement juridique.

## Dossier « Crise des migrants »

# Réfugiés : la route des Balkans

Par Jean-Arnault Dérens

Cet article est publié  
en coopération avec



**Depuis le printemps 2015, près d'un million de réfugiés a emprunté la « route des Balkans », qui est devenue la principale voie d'accès à l'Union européenne. Alors que celle-ci semble singulièrement dépassée, les pays de la région doivent faire face à la crise, avec leurs faibles moyens. Heureusement, la mobilisation citoyenne pallie les carences des Etats.**

Le chemin le plus court et le plus sûr menant de Syrie ou d'Irak en Allemagne passe par la Turquie, la Grèce, puis par la Macédoine, la Serbie, la Croatie, la Slovénie et l'Autriche... Le phénomène semble avoir pris au dépourvu les responsables européens, qui ont brusquement « découvert », au printemps 2015, l'importance de cette « route des Balkans ». Pourtant, celle-ci est régulièrement empruntée depuis 2011 au moins par des réfugiés d'Asie, d'Afrique ou du Moyen Orient, fuyant la guerre ou la misère. Des dizaines de milliers d'Afghans, d'Erythréens ou de Syriens ont ainsi transité par les « jungles » de Lojane, sur la frontière macédo-serbe, et de Subotica, dans le nord de la Serbie, près de la frontière hongroise... Les points de passage sont connus de longue date, d'autant qu'ils sont aussi utilisés par les ressortissants des Balkans qui tentent eux-mêmes de gagner les « riches » pays d'Europe occidentale, à commencer par l'Allemagne.

Durant des années, les pays de la région n'ont bénéficié d'aucune aide particulière de l'Union européenne pour faire face à cet afflux : tout au plus, les services de police et de douane ont-ils bénéficié de quelques « conseils » de la mission Frontex, mais les Balkans ne constituaient pas du tout la priorité de celle-ci, concentrée sur la Méditerranée. Par contre, les pays des Balkans, tous engagés dans le long et incertain processus d'intégration européenne, ont dû mettre leur législation en conformité avec les normes européennes : ils ont signé des conventions de réadmission pour leurs propres ressortissants déboutés du droit d'asile dans les pays de l'UE, mis en place des procédures d'asile et créé des centres de rétention fermés pour les migrants originaires de pays tiers. En

réalité, une fonction de « première ligne de défense de l'espace Schengen » était dévolue à ces pays candidats : ils devaient refouler une part des migrants extracommunautaires ou, du moins, les retenir un certain temps dans leur longue route vers l'Ouest.

Les pays des Balkans occidentaux ont accepté de jouer ce rôle, pensant qu'il s'agissait du prix pour se rapprocher eux-mêmes de l'intégration tant attendue. De manière bien ironique, la crise des réfugiés s'est brutalement aggravée au moment même où les perspectives d'intégration européenne se volatilisèrent – tout nouvel élargissement ayant été expressément exclu durant les cinq années du mandat de la Commission dirigée par Jean-Claude Juncker. De ce point de vue, les conséquences politiques de la crise sont encore difficiles à évaluer, mais il est certain que l'image de l'Union auprès des opinions publiques des Balkans en ressortira profondément modifiée : comment prendre encore au sérieux une Union qui s'est révélée ainsi dépassée par les événements ? Comment croire encore aux règles européennes que les pays candidats seraient tenus de respecter, quand l'espace Schengen se délite ?

En effet, le problème a changé de dimension quand les flux ont commencé à augmenter de manière drastique au printemps 2015. Si la route des Balkans est longue et difficile, elle apparaît comme moins dangereuse que celle de la Méditerranée, et l'ouverture aux réfugiés affichée par l'Allemagne à la fin du mois d'août a probablement amplifié les flux, en jouant comme un appel d'air. Dans le même temps, la Hongrie a fait le choix de fermer totalement ses frontières dès la fin du mois d'août, sans tenir compte de ses obligations européennes : après avoir déployé une clôture de barbelés le long de ses frontières avec la Serbie, la Hongrie l'a étendue au long de ses frontières avec la Croatie puis de la Slovénie, tout en renforçant également les contrôles sur ses frontières avec la Roumanie, pourtant membres de l'UE. Jusqu'alors, la Hongrie représentait le débouché « naturel » de la route des Balkans, la dernière étape avant l'Autriche et l'Allemagne. La clôture de la frontière a réorganisé les itinéraires, favorisant la mise en place dès le mois d'octobre, non sans quelques tensions, d'un véritable corridor.

Désormais, les réfugiés sont conduits en autocar depuis Athènes jusqu'au village d'Eidomeni, sur la frontière de la Macédoine, qu'ils passent à pied avant d'être enregistrés par la police macédonienne dans le camp de transit de Gevgelija. Ensuite, ils poursuivent leur voyage en train ou en autocar jusqu'à Tabanovce, sur la frontière serbe qu'ils franchissent également à pied. Enregistrés

par la police serbe dans la petite ville de Presevo, ils empruntent des autocars pour se rendre à la gare de Sid, dans le nord de la Serbie, d'où ils sont directement conduits en train jusqu'au centre d'identification croate de Slavonski Brod. Depuis ce dernier, le voyage reprend, toujours en train, jusqu'en Slovénie : les réfugiés sont enregistrés à Brezice, avant d'être enfin conduits jusqu'au poste frontière autrichien de Spielfed. Ce trajet peut désormais s'effectuer dans des conditions relativement acceptables en moins de 48 heures – pour peu qu'il n'y ait pas trop d'attente sur les différentes frontières.

Malgré les moments de tension, comme entre la Croatie et la Serbie, début septembre, après la fermeture de la frontière hongroise, les pays de la région ont fait preuve d'un sens inespéré de la coopération. Depuis le début du mois de novembre, policiers serbes et croates cogèrent l'accès des réfugiés au train de la gare de Sid, en Serbie, une forme de « coopération transfrontalière » encore totalement inenvisageable il y a seulement un an. Pour autant, ces pays n'ont pas reçu d'aide particulière : ils ont dû supporter seuls le poids de la crise, mettre en place des camps d'accueil et de transit, assurer un minimum de suivi humanitaire. Les seules préoccupations de l'UE ont été d'ordre sécuritaire plutôt qu'humanitaire, veillant à ce que les contrôles d'identité et l'enregistrement des réfugiés soient effectués à chaque passage de frontière. Il aurait pourtant été beaucoup plus simple d'imaginer un enregistrement européen unique, dès la Grèce, permettant l'obtention d'un laissez-passer valable tout au long de la route des Balkans. Les attentes aux différentes frontières et les temps de trajet en auraient été raccourcis, tandis que la fiabilité des données obtenues aurait été meilleure. Souvent, quand ils sont débordés, les policiers « omettent » d'enregistrer les passages, par exemple en Macédoine. Les données biométriques recueillies, notamment les empreintes digitales, ne sont pas versées à un fichier unique, puisque ni la Macédoine, ni la Serbie, ni la Croatie ne sont membres de l'espace Schengen. En réalité, faute d'une politique européenne claire et cohérente, les pays situés sur la route n'ont pas eu d'autre option que d'essayer de « bricoler », le moins mal possible...

Si une catastrophe humanitaire majeure a été évitée jusqu'à présent, il faut en rendre grâce aux organisations humanitaires et aux milliers de volontaires qui se sont mobilisés tout au long de cette route des Balkans. Toutes les « grandes » ONG internationales ont repris le chemin des Balkans, qu'elles avaient souvent délaissées depuis la fin des guerres des années 1990, mais surtout, cette crise a réveillé une énergie citoyenne inattendue. D'Allemagne, d'Autriche, de Hongrie, de Tchéquie, des milliers de personnes sont spontanément venues apporter leur aide aux

points de passage des réfugiés, ont organisé des collectes humanitaires, ont monté des camps de tente. Ces volontaires venaient de tous les horizons politiques et spirituels – des anarchistes « no borders » aux chrétiens évangéliques – mais ceux originaires de pays comme la Tchéquie ou la Hongrie donnaient un sens politique fort à leur présence, se dissociant des politiques xénophobes de leurs gouvernements respectifs.

L'élan de solidarité a également impliqué beaucoup de citoyens des Balkans. Partout – tant en Macédoine qu'en Serbie ou en Croatie – les réactions de rejet et d'hostilité sont restées très marginales. Par contre, des citoyens de tous horizons se sont mobilisés pour assurer des collectes humanitaires ou être présents sur les frontières, suppléant des Etats aux moyens bien insuffisants. En Macédoine, le passage des réfugiés a produit de petits miracles, comme une coopération naturelle et spontanée entre citoyens d'origine macédonienne et albanaise, de tradition orthodoxe ou musulmane, alors que les barrières ethniques et confessionnelles sont plus fortes, dans ce pays, que nulle part ailleurs dans la région.

Depuis septembre, l'UE a multiplié les Sommets spéciaux, débloquant des sommes considérables pour aider les pays « les plus touchés » à faire face à la crise – c'est-à-dire la Turquie, le Liban et la Jordanie. L'Europe espère en effet retenir les réfugiés « au plus près de la Syrie » et les dissuader de passer en Europe. Il est pourtant bien peu probable que l'aménagement d'immenses camps suffise à retenir les candidats au départ, d'autant que les migrants et les réfugiés qui affluent en Europe ne viennent pas tous de Syrie... De toute manière, le « deal » conclu avec la Turquie à la fin de l'année 2015 ressemble fort à un marché de dupes : l'UE n'a pas débloqué les trois milliards d'euros promis et la Turquie n'a rien fait pour ralentir les flux. Malgré des conditions de navigation de plus en plus dangereuses en mer Egée, malgré le froid qui s'est enfin abattu sur les Balkans, les candidats à l'exode continuent à prendre la route : au début du mois de janvier 2016, on enregistrait encore 2000 arrivées par jour dans l'île grecque de Lesbos, un chiffre qui ne peut que remonter en flèche dès le retour des beaux jours.

Pour leur part, les pays des Balkans, aux moyens pourtant très limités, n'ont reçu que des miettes – quelques dizaines de millions d'euros pour la Macédoine et la Serbie, pays candidats, autant pour la Croatie et la Slovénie, déjà membres de l'UE. Ces deux derniers pays, après la Hongrie, sont à leur tour travaillés par la tentation de la fermeture.

Pour l'instant, le tournant le plus lourd de conséquences a été la décision de limiter l'accès à la « route des Balkans » aux ressortissants des seuls pays en guerre — c'est-à-dire d'Afghanistan, d'Irak et de Syrie



— en la fermant aux supposés « migrants économiques ». Cette décision est devenue effective dès le 19 novembre aux frontières de la Macédoine. Or, depuis l'été déjà, les Syriens ne sont plus forcément la majorité des personnes qui prennent la route : on croise dans les Balkans beaucoup d'Iraniens, mais aussi des Pakistanais, des Somaliens, des Indiens, des Bangladeshis, des Congolais, sans oublier des ressortissants des pays du Maghreb. Tous ont convergé vers la Turquie – souvent en toute légalité, ce pays ne demandant pas de visa – puis ont poursuivi la route. La « brèche » qui s'est ouverte dans la muraille de la « citadelle Europe » peut attirer des dizaines de millions de personnes : réfugiés de guerre, mais aussi personnes chassées de chez elles par la misère et/ou les changements climatiques... Autant la reconnaissance du statut de réfugié a représenté une avancée précieuse du droit international, autant la distinction entre « réfugié » et « migrant » devient aujourd'hui ténue, voire aléatoire.

La décision de fermer les frontières de la Macédoine – et donc de la route des Balkans – aux supposés « migrants économiques » n'a, de toute façon, que des conséquences négatives. Tout d'abord, elle a relancé l'industrie et le trafic des faux documents d'identité syriens, fabriqués en masse en Turquie (les passeports afghans ou irakiens, également recevables, sont beaucoup moins « à la mode »). De plus, les personnes qui ne peuvent pas s'engager dans le « corridor » n'ont pas d'autre choix que de se tourner vers des passeurs qui leur font emprunter d'autres itinéraires. Ainsi, les activités des passeurs et des trafiquants, qui avaient été presque éradiquées durant l'été, sont reparties de plus belle, et de multiples routes sont à nouveau utilisées par des petits groupes, alors que le corridor présentait le double avantage de garantir des conditions de voyage « acceptables » et de permettre un contrôle aisé des flux...

Depuis l'automne, tout le monde redoute le moment où l'Allemagne et l'Autriche décideront de fermer leurs frontières : par un immédiat effet domino, les frontières slovènes se fermeraient aussitôt, puis celles de la Croatie, bloquant des milliers de personnes dans le « piège des Balkans ». Pour l'instant, ce scénario catastrophe n'est toujours pas à l'ordre du jour. L'hiver a entraîné, comme prévu, un léger ralentissement des flux, mais sans les arrêter pour autant et, dès le retour des beaux jours, tout le monde s'attend à de nouveaux afflux massifs : l'instabilité mondiale n'ayant fait que s'aggraver en un an, on voit mal pourquoi il en irait autrement.

## Le Courrier des Balkans

*Le Courrier des Balkans*, c'est une information quotidienne sur tous les pays de l'Europe du Sud-Est : politique, économie, culture, sociétés. Infos en continu, reportages originaux, analyses, interviews : en relation avec tous les médias indépendants de la région, *Le Courrier des Balkans* s'appuie depuis ses débuts, en 1998, sur un réseau régional de correspondants et de traducteurs, afin de garantir une grande réactivité à l'actualité et d'offrir aux lecteurs le point de vue et les analyses des citoyens des Balkans sur leur propre actualité.

Procurant une information précise, complète et de qualité, dans une perspective régionale permettant l'échange de vues et le dialogue, *Le Courrier des Balkans* est devenu la principale ressource sur l'Europe du Sud-Est en français. En 2015, *Le Courrier des Balkans* a lancé avec Mediapart et une dizaine de médias d'Europe et de Méditerranée, comme Internazionale (Italie), Inkyfada (Tunisie), Hulala (Hongrie) ou Efimerida (Grèce), le réseau #OpenEurope.

Pour découvrir *Le Courrier des Balkans* : [www.courrierdesbalkans.fr](http://www.courrierdesbalkans.fr)

*Le Courrier des Balkans* se fait également le relais des initiatives de solidarité, des événements culturels ou académiques concernant l'Europe du Sud-Est. Ses journalistes peuvent également intervenir dans des débats, rencontres, etc., en apportant leur expertise. N'hésitez pas à contacter *Le Courrier des Balkans* : [balkans@courriers.info](mailto:balkans@courriers.info).

## Réfugiés en Pologne, ou la discussion sur la « crise des migrants »

Par **Hanna Bednarz**, docteure en droit, LL.M., avocate (Pologne)

L'année dernière, l'Europe a enregistré plus d'arrivées de réfugiés que les années précédentes. Le conflit en Syrie en est l'une des causes mais il y en a d'autres. En effet, selon les données de Frontex de janvier-février 2015, on observe une augmentation des flux de migrants sur les principales routes migratoires par rapport à 2014 (par exemple, de 42 % sur la route centrale méditerranéenne, de 102 % sur la route est-méditerranéenne, de 990 % sur la route ouest-balkanique). Selon les données d'Eurostat, on note une augmentation de 86 % de demandes d'asile dans le premier trimestre 2014 par rapport au premier trimestre 2015. Compte tenu que cette hausse s'élève à 45 % par rapport à 2013, celle de l'année en cours a été deux fois plus importante et laissait penser que le nombre de réfugiés attendraient cette année 1,2 million<sup>7</sup>.

L'Union européenne n'était pas préparée à un tel afflux de réfugiés. Le manque de solution systémique s'est vite fait sentir, ce qui a d'autant plus renforcé les querelles politiques entre les partis appelant à venir en aide aux réfugiés et les partis conservateurs profitant de cette situation pour aiguïser un climat xénophobe dans plusieurs pays. Néanmoins le problème de répartition des réfugiés au sein de l'UE s'est posé de manière concrète et exigeait au moins une solution provisoire.

En septembre 2015, le Conseil de l'UE, qui a réuni des ministres des Affaires étrangères des pays membres, a pris la décision d'accueillir 66 000 réfugiés. Initialement cette décision devait concerner cent 20 000 personnes ; les 54 000 autres devant, le cas échéant, faire partie d'un accueil ultérieur. Cette « réserve » pourrait être débloquée dans une situation où un pays membre demande de l'aide à l'UE dans la période qui vient pour des raisons de pression migratoire.

Au début des négociations concernant le nombre de réfugiés susceptible d'être accueillis, la Pologne a été représentée par Ewa Kopacz, Premier Ministre du gouvernement de coalition de Platforma Obywatelska et Polskie Stronnictwo Ludowe (PO-PSL) de la précédente Diète. Par décision du Conseil de l'UE, 4 500 réfugiés devaient arriver en Pologne. Compte tenu que la Pologne avait d'ores et déjà accueilli 2 000 réfugiés syriens, le « contingent » global devait s'élever à 6 500 personnes. Les nouveaux réfugiés devaient arriver progressivement en petits groupes d'environ 150 personnes, tous

les quatre mois environ ; l'accueil ayant été prévu pour les années 2016-2017.

Le Premier ministre Kopacz a déclaré que le gouvernement acceptait cette solution compte tenu que ses demandes avaient été prises en compte dans la décision finale du Conseil. La Pologne a reçu la garantie qu'elle ne serait pas obligée d'accueillir des réfugiés automatiquement, mais que l'identité des réfugiés serait vérifiée. Dans certains cas, elle pourrait toutefois refuser l'accès à son territoire : en cas de doutes par rapport à l'identité des personnes et en cas d'aggravation du conflit russo-ukrainien et de l'afflux des réfugiés est-européens (la Pologne pouvant alors déroger du contingent initial). Sa frontière devrait également être renforcée.

Il a aussi été décidé que la Pologne n'accueillera pas de « migrants économiques », mais uniquement des réfugiés. En outre, ces réfugiés seront de nationalité syrienne et érythréenne, choisis parmi ceux qui séjournent actuellement en Italie et en Grèce. Ces personnes arriveront dans des Offices des étrangers, seront pris en charge par des programmes de réinsertion puis d'insertion. Le coût pour la Pologne sera limité, car l'aide financière de l'UE s'élèvera à dix mille euros par réfugié venant du Proche-Orient et à six mille euros par réfugié venant des camps des réfugiés en UE (Grèce, Italie).

Les négociations concernant la décision finale et l'accord du gouvernement polonais se sont déroulées au moment de la campagne pour des élections parlementaires d'octobre dernier en Pologne. Ainsi, Prawo i Sprawiedliwość (PiS), le principal parti conservateur, a utilisé la crise des migrants dans sa campagne, en soulignant l'inconséquence de la politique tant de l'UE (surtout d'Angela Merkel) que du gouvernement polonais. PiS a critiqué les propos d'Angela Merkel sur la capacité de l'UE d'accueillir des réfugiés dans le besoin ce qui, selon PiS, provoque un afflux incontrôlé de populations avec lequel les pays frontaliers doivent composer. Car selon le règlement Dublin II en vigueur en l'UE et partant, en Pologne, un seul pays membre est responsable de l'instruction d'une demande d'asile – selon la règle le premier pays de l'UE dans lequel pénètre un réfugié –, et le demandeur ne peut faire qu'une seule demande d'asile. PiS avançait qu'Angela Merkel aggravait le chaos en Europe en demandant de renoncer d'appliquer le règlement Dublin II. PiS n'était pas le seul parti à blâmer l'Allemagne pour cette crise. Cette opinion a été aussi partagée par Leszek Miller de Sojusz Lewicy Demokratycznej (SLD), parti

7. D'après Grzegorz Lindenberg, Stowarzyszenie Europa Przyszłości, « 12 faktów pomocnych w dyskusji o uchodźcach », 14 septembre 2015.

créé en 1999 et dont les membres étaient issus de Polska Zjednoczona Partia Robotnicza (PZPR), parti du pouvoir de 1948 au 1990.

Après l'alternance à la Diète suite à la victoire de PiS aux élections d'octobre, aucune décision n'a été prise pour contester celle du Conseil de l'UE dont les négociations auxquelles le précédent gouvernement PO-PSL avait participé. Mais le soir des attentats de novembre à Paris, Konrad Szymański, ministre des Affaires étrangères du gouvernement de Beata Szydło, a déclaré qu'il « ne voit pas de possibilités politiques pour exécuter la décision de remplacement des immigrants ». Des déclarations immédiatement commentées dans les médias polonais et étrangers. Il va de soi que ces propos, en jouant sur les attentats en France pour régler un conflit politique en Pologne, n'auraient jamais dû être prononcés. C'est pour cette raison que Beata Szydło dans l'une de ces premières allocutions a déclaré clairement que la décision prise en septembre constitue pour la Pologne un droit et son gouvernement n'essaiera pas de revenir dessus. La question essentielle du gouvernement actuel est la vérification de l'identité et de la situation des réfugiés.

Ainsi, en début de janvier 2016, il a été décidé que jusqu'à la fin mars, la Pologne accueillera les cent premiers réfugiés dans le cadre du programme de relocalisation des immigrants du Sud de l'Europe. De plus, les prospections du début de janvier cette année prévoient que jusqu'à la fin de l'année 2016, seulement 400 réfugiés seront accueillis en Pologne, selon le règlement adopté par le gouvernement, relayé par l'Agence polonaise de Presse et TVP.info<sup>8</sup>.

La question de l'accueil des réfugiés a non seulement une dimension politique mais aussi sociale. Dans la discussion concernant la position de la Pologne, ont pris parti des organisations non gouvernementales actives dans l'aide aux réfugiés et immigrés en Pologne. Certaines d'entre elles leur fournissent un soutien juridique, d'intégration, une aide psychologique, des cours de langue polonaise, etc. Par exemple, Polska Akcja Humanitarna (Action humanitaire polonaise) soutient des personnes des zones de conflits : des civils en Syrie, au Sud du Soudan, en Ukraine. Fundacja Wolna Syria (Fondation Syrie libre) en coopération avec l'association Legis, soutient des réfugiés en Macédoine et travaille avec des étrangers en Pologne.

Pour rendre compte de l'image générale de la situation, il faut ajouter que la Pologne n'est pas, selon les statistiques, un pays hostile aux nouveaux arrivants. Selon les données d'Eurostat, la Pologne a émis le plus de cartes de séjour en 2014 et en 2013 en l'UE, après la Grande-Bretagne (en 2014, plus de 350 000 autorisations de séjours au total, dont 205 000 émis pour le travail)<sup>9</sup>. Cette situation résulte du fait que la Pologne accueille beaucoup d'Ukrainiens même s'ils ne sont pas officiellement déclarés comme des personnes bénéficiant du droit d'asile. D'un côté, ces individus considèrent la Pologne comme le pays de destination, de l'autre la Pologne jouit d'un marché auquel sont capables de répondre ses voisins est-européens.

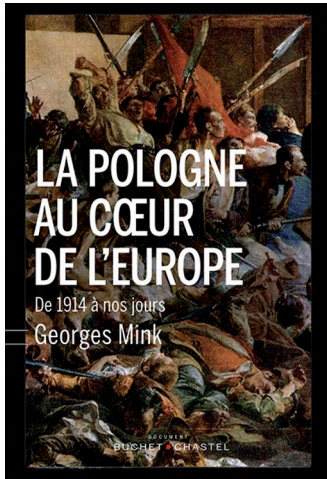
En prenant en compte ce constat, les perspectives d'emploi et d'intégration de ces quelque milliers de réfugiés, que la Pologne devra accueillir selon la décision du Conseil de l'EU, semblent positives. Néanmoins, cette décision du Conseil à caractère politique ne résoudra pas le problème de l'UE. La volonté d'aide aux réfugiés semble naturelle, mais des peurs vis-à-vis une des cultures étrangères couplées d'un manque de moyens d'intégration d'un grand nombre de personnes, laissent penser que la discussion sur cette question ne trouve pas rapidement de solution.

8. « Maksymalnie 400 uchodźców trafi do Polski do końca roku. Koszt – 10 mln zł », TVP Info, 12 janvier 2016.

9. « Residence permits for non-EU citizens EU Member States issued 2.3 million first residence permits in 2014. Main beneficiaries from Ukraine, US and China », Eurostat, 185/2015, 20 octobre 2015 [consulté le 10 janvier 2016].

## Lire

*La Pologne au cœur de l'Europe. De 1914 à nos jours*, Georges Mink, Buchet-Chastel, 2015



L'ouvrage de Georges Mink est précieux à deux égards. Il offre au lecteur français une histoire de la Pologne du XX<sup>e</sup> et du début du XXI<sup>e</sup> siècle, accessible, contextualisée et nourrie par des avancées historiographiques récentes. Il donne également à voir – et c'est là que réside son apport majeur à notre sens – les enjeux mémoriels et ceux liés à l'écriture de l'histoire dans ce pays, surtout depuis la transformation politique amorcée en 1989. L'auteur rappelle les débats qui ont suivi et suivent encore des césures historiques qui jalonnent l'histoire de la Pologne : le débat encore présent sur la fin de la Première Guerre mondiale qui symbolise l'opposition entre deux camps politiques (cette fin, date-t-elle du 11 novembre 1918, date de l'armistice qui inscrit la victoire du côté de maréchal Pilsudski, chef des armées, ou du 29 juin 1919, date de la signature du traité de Versailles assimilé à la victoire de la diplomatie de Raman Dmowski, opposant de Pilsudski ?) ; la pertinence de

l'insurrection de Varsovie de 1944 qui aurait été vouée à l'échec mais s'inscrit dans la mémoire collective comme un événement important dans la longue « martyrologie » polonaise ; les débats qui surgissent suite à la publication par Jan Tomasz Gross des ouvrages sur les pogroms de Juifs perpétrés par les Polonais dans la période qui suit la Seconde Guerre mondiale ; le poids du passé communiste ; ou encore la transition politique qui commence avec la Table ronde de 1989 et qui demeure encore aujourd'hui « une source de clivages profonds » qui structure « la compétition entre deux narrations historiques contradictoires toujours présentes dans les jeux entre les partis politiques actuels » (celle des architectes de la sortie négociée du communisme et celle des partisans de la pénalisation du passé criminel du régime). L'ouvrage de Georges Mink s'inscrit donc pleinement dans cette sociologie politique de la mémoire qui, sur le fond de la narration historique, scrute les usages politiques du passé dans le champ politique, dans le débat public et dans la mémoire collective qui est aussi, parfois, « une mémoire parallèle » à contre sens des représentations historiques promues par le pouvoir.

En somme, il s'agit d'un ouvrage très précieux à tous ceux qui souhaitent comprendre l'histoire contemporaine de ce pays de l'Europe centrale et les enjeux mémoriels qui l'entourent, enjeux qui expliquent en partie les jeux et les stratégies de pouvoir sur la scène politique contemporaine.

## Les Autres visages de la Russie, Les petits matins, 2015



La Russie est devenue aujourd'hui synonyme de la corruption, de l'autoritarisme, de la répression. Mais est-ce le seul visage de ce pays ? Le petit livre publié aux éditions Les Petits Matins et réalisé par l'Acat, l'Amnesty International France, la FIDH, Inter-LGBT, RSF et Russie-Libertés témoigne d'une réalité plus contradictoire, plus optimiste quant à l'état des mobilisations citoyennes pour les droits et les libertés. En effet, l'ouvrage permet de découvrir quinze autres visages de la Russie contemporaine en lutte contre cette « verticale du pouvoir » liberticide de Vladimir Poutine.

Ces femmes et ces hommes qui refusent l'arbitraire et luttent pour les droits et la démocratie sont militants, artistes,

journalistes : comme Olga Romanova engagée dans la lutte pour des personnes détenues dans des colonies pénitentiaires où le recours à la torture est ordinaire vis-à-vis des opposants politiques, des membres des minorités ethniques et des prisonniers d droit commun ; comme Natalia Taubina, dirigeante de Public Verdict qui lutte contre précisément contre la torture et les violences policières ; comme Lev Ponomarev, un des fondateurs de Memorial, association de défense des droits de l'Homme et fondateur de l'association Pour les droits de l'Homme qui milite notamment pour les meilleures conditions de détentions et contre la torture ; comme ces nombreuses citoyennes et citoyens – à l'instar de Vera Lavreshina, Mikhaïl Kosenko, Sergueï Krivov – qui se retrouvent emprisonnés ou condamné à un enterrement psychiatrique forcé pour avoir participé pacifiquement à des manifestations contre le régime en place ; comme Nikolaï Iarst, Denis Sinuakov, Svetlana Reiter, journalistes dont la seule « faute » est d'avoir enquêté sur des affaires « sensibles » en Russie et qui se retrouvent interrogés par des services de sécurité, voire incarcérés ; comme Piotr Pavlenski, membres du groupe Pussy Riot, Ilya Farber, ces artistes pour qui la liberté d'expression est plus précieuse que le risque qu'encourent les « ennemis » supposés du régime... Quinze visages de la liberté. A découvrir au fil des pages.