

Le faux semblant des *hotspots*

Claire Rodier



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3375>

DOI : [10.4000/revdh.3375](https://doi.org/10.4000/revdh.3375)

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Claire Rodier, « Le faux semblant des *hotspots* », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 13 | 2018, mis en ligne le 05 janvier 2018, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3375> ; DOI : [10.4000/revdh.3375](https://doi.org/10.4000/revdh.3375)

Ce document a été généré automatiquement le 30 avril 2019.

Tous droits réservés

Le faux semblant des *hotspots*

Claire Rodier

- 1 L'expression « approche *hotspots* » a fait pour la première fois son apparition dans l'Agenda européen en matière de migration¹ proposé le 15 mai 2015 par la Commission européenne pour donner les moyens à l'Union européenne (UE) de maîtriser ce que l'on commençait à appeler la « crise migratoire » ou la « crise des réfugiés ». Entérinée par les gouvernements des États membres de l'UE deux mois plus tard lors d'un sommet européen, il faut la comprendre comme un cadre opérationnel impliquant les agences concernées de l'UE pour assister les pays dits en « première ligne » (initialement étaient concernées la Grèce, l'Italie et la Hongrie) à faire face à l'augmentation du nombre d'arrivées de migrants à leurs frontières.
- 2 Le terme de « *hotspots* » (parfois traduit en français par « points d'accès », même si c'est la version anglaise qui s'est imposée dans le langage courant) est inspiré de la terminologie utilisée par l'agence européenne Frontex. Contrairement à une idée répandue, il ne désigne pas une nouvelle forme de centres d'accueil ou de rétention pour migrants², mais des zones situées à la frontière extérieure de l'UE et confrontées, selon la formule de la Commission européenne, à des « pressions migratoires démesurées ». Face à ces pressions, l'approche *hotspots* vise, selon l'Agenda européen en matière de migration, à s'assurer que tous les migrants qui pénètrent sur le territoire européen sont identifiés, enregistrés et que leur cas est traité en fonction de leur situation : ceux qui ont besoin de protection doivent être orientés le plus rapidement possible vers la procédure d'asile, les autres doivent être renvoyés. Elle a aussi pour objet le démantèlement des réseaux de passeurs.
- 3 L'approche *hotspots* est indissociable du mécanisme de « relocalisation » des demandeurs d'asile proposé par la Commission européenne aux États membres à la même période, et accepté (non sans difficultés) par le Conseil européen dans deux décisions adoptées au mois de septembre 2015.³ La relocalisation, c'est à dire la répartition dans les autres États membres de certains des migrants arrivés en Grèce et en Italie (la Hongrie ayant rapidement fait savoir qu'elle ne voulait pas faire partie du mécanisme) et reconnus comme pouvant légitimement être accueillis du fait de leur besoin de protection, suppose en effet que ces personnes aient été identifiées et que leurs prétentions à bénéficier du

droit d'asile aient été examinées. C'est notamment à cette fin qu'est conçu le dispositif de gestion des arrivées mis en place dans les hotspots.

- 4 Deux ans après le lancement de l'approche hotspots, à l'issue du délai que s'étaient fixé les pays volontaires pour accueillir des migrants dans le cadre de la relocalisation (septembre 2017), on se propose de revenir, après un bref rappel du contexte dans lequel il a été pensé, sur ce volet de l'Agenda européen en matière de migration pour examiner les modalités de sa mise en application (I-) et ses conséquences sur la situation des migrants dans les deux pays concernés (II-), avant de s'interroger sur les véritables ressorts de ce dispositif (III-).

I- Modalités de mise en œuvre de l'approche hotspots

- 5 Flux « à caractère exceptionnel », « afflux massifs », « crise migratoire majeure », voire « sans précédent », « situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers », telles sont quelques-unes des expressions utilisées par les autorités européennes et relayées par les médias à partir du printemps 2015, notamment à la suite de deux naufrages survenus à quelques jours d'intervalle en Méditerranée, au cours desquels près de 1 500 *boat people* qui cherchaient à gagner les côtes européennes ont péri noyés. Le champ lexical mobilisé accrédite l'idée que rien ne permettait d'anticiper, avant cette date, l'arrivée en Europe en grand nombre d'exilés en quête d'une terre d'accueil. Elle était pourtant tout sauf imprévisible.
- 6 Si les chiffres officiels font apparaître une augmentation importante des franchissements irréguliers des frontières extérieures de l'UE, dont l'essentiel à la frontière méditerranéenne, entre 2014 et 2015 (d'après l'agence Frontex, ils seraient passés de 280 000 à plus d'un million au cours de cette période), on ne peut pas parler d'une explosion soudaine ou inopinée. Ces chiffres avaient en effet déjà plus que doublé en 2014 par rapport à l'année précédente (107 000 en 2013), rien ne laissant penser que le processus engagé avait des raisons de s'interrompre.
- 7 Un autre indicateur est celui de la mortalité migratoire. En 2014, le nombre alors record de 3 072 personnes ayant trouvé la mort en mer Méditerranée a été atteint, faisant de l'Europe, selon l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), la « destination la plus dangereuse du monde » pour les migrants⁴. Pourtant, à la fin de l'année 2013, des mesures énergiques avaient été prises par l'UE pour contenir la « pression migratoire », notamment le lancement du coûteux dispositif Eurosur, système de surveillance destiné à « détecter et combattre l'immigration irrégulière et la criminalité transfrontalière » et à « sauver des vies humaines ». La simple observation de ces données (plus d'arrivées et plus de morts malgré un renforcement des contrôles et des moyens de surveillance) suffisait pour comprendre que le nombre de personnes cherchant à rejoindre l'UE était en nette croissance dès 2013.
- 8 Au-delà, une analyse des raisons du phénomène aurait permis d'en anticiper les conséquences plutôt qu'à avoir à gérer dans l'urgence une « crise » dont, au contraire, tous les ingrédients semblent avoir été fournis pour la faire éclater. Nombreuses sont les analyses qui mettent en évidence, pour l'expliquer, l'inadaptation du régime d'asile européen commun (RAEC) et notamment du règlement Dublin. Comme le reconnaît un rapport de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, « le dernier

paquet asile est à peine antérieur à la crise migratoire, puisqu'il date de 2011-2013, mais il n'était pas prévu pour un temps de crise »⁵.

- 9 On rappellera enfin que l'augmentation du nombre de migrants qui ont pris la route de l'Europe à partir de 2013 est sans commune mesure avec les volumes de déplacements de population au plan international : 2015, baptisée, en Europe, année de la crise migratoire, est aussi l'année pour laquelle le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR) a enregistré le plus grand nombre de personnes victimes de migration forcée dans le monde depuis les cinquante dernières années : 65,3 millions, toutes catégories confondues (réfugiés « enregistrés », demandeurs d'asile, personnes déplacées dans leur propre pays ou apatrides), contre 59,5 millions en 2014, soit une augmentation de près de 10 % en un an. Ce record est dû essentiellement à la permanence des conflits au Proche-Orient et au Moyen-Orient : la guerre en Irak et surtout en Syrie, qui concernent un tiers des réfugiés dans le monde. Parmi eux, près de 5 millions de Syriens ont franchi leur frontière et 7 millions sont déplacés à l'intérieur du pays. Sur le million d'entrées en Europe recensées en 2015, le HCR estime qu'à 80 % il était constitué de personnes ayant besoin de protection (Syriens, Érythréens, Soudanais, Nigériens, Afghans).

A- Le dispositif prévu par la Commission européenne

- 10 S'il n'existe pas de définition des *hotspots*, une note explicative adressée par le commissaire européen Avramopoulos aux ministres de l'intérieur européens au mois de juillet 2015⁶ décrit comme suit les circonstances qui permettent de caractériser ces zones : une pression migratoire « démesurée », composée de « flux mixtes », liée pour une grande part au trafic de migrants, telle que les États membres où se trouvent ces zones « peuvent avoir besoin de soutien et d'assistance ». Dans un tel contexte, l'approche *hotspots* est déclenchée à la demande d'un État membre dont les frontières extérieures sont confrontées à cette situation, qui doit soumettre ses besoins à la Commission européenne. Au nom du « principe de solidarité » qui régit l'Union, celle-ci fournit une réponse à ces besoins par l'intermédiaire des agences Frontex, Europol, Eurojust et de son Bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA), qui déploient (à l'exception d'Eurojust) des équipes « adaptées à la situation spécifique de la zone de crise » au regard de leur mandat et de leur expertise, « sous le contrôle total de l'État membre d'accueil ». Retenons, de cette présentation par la Commission européenne du processus de mise en œuvre de l'approche *hotspots*, que l'initiative exclusive en revient aux États membres concernés, lesquels ont le contrôle des modalités d'intervention des agences européennes dépêchées sur leur sol. On aura l'occasion de mesurer l'hypocrisie de ces affirmations.
- 11 Une communication de la Commission européenne du 23 septembre 2015 sur la « gestion de la crise des réfugiés »⁷ détaille la répartition du rôle respectif des agences en fonction des trois critères qui justifient la mise en œuvre de l'approche *hotspots*. Pour assurer la gestion des arrivées aux frontières, Frontex fournit des « experts en filtrage » et assiste le pays demandeur dans l'enregistrement des migrants et le relevé de leurs empreintes digitales. Une fois ce filtrage effectué, le BEAA apporte un appui à l'enregistrement des personnes identifiées comme demandeurs d'asile et à la préparation de leur dossier. La lutte contre les trafics de migrants est confiée à Europol et Eurojust qui s'occupent de la collecte d'informations destinées à démanteler les réseaux, avec le soutien de Frontex dont des agents recueillent des témoignages de migrants « permettant de comprendre le parcours qu'ils ont effectué pour arriver en Europe et obtenir des informations sur le

mode opératoire des passeurs »⁸. Enfin, c'est encore l'agence Frontex qui peut, le cas échéant, coordonner les vols de retour des personnes qu'elle a identifiées à leur arrivée comme n'ayant pas besoin de protection internationale, et devant donc être renvoyées par les pays d'arrivée. On notera que si la Commission mentionne que l'expertise de l'Agence pour des droits fondamentaux de l'UE (FRA), ainsi que ses conseils sur la manière de faire face aux défis que pose la question du respect des droits fondamentaux dans le contexte de la mise en place de l'approche *hotspots*⁹, peuvent être mobilisés par les agences présentes, la FRA n'est pas prévue dans le dispositif.

- 12 La coordination du travail des trois agences dans chaque État membre concerné est assurée par un siège opérationnel conjoint (la *task force* régionale de l'Union européenne - EURTF) qui rassemble, « en coopération étroite avec les autorités nationales de l'État membre d'accueil », des représentants de chacune d'entre elles. Ces sièges sont situés à Catane pour l'Italie et au Pirée pour la Grèce. L'Etat d'accueil doit établir une feuille de route des mesures nationales à prendre pour le bon fonctionnement de l'approche *hotspots*, dans les domaines de l'accès aux procédures d'asile, du retour des personnes non éligibles à demeurer sur le territoire européen, et des dispositifs d'accueil des migrants : sur ce dernier point, il doit être rappelé que l'appui fourni par les agences européennes est limité aux missions décrites ci-dessus, qui n'incluent pas la gestion de centres d'accueil. Celle-ci est assumée par les autorités nationales, qui doivent « fournir des installations d'accueil fonctionnelles dans lesquelles les équipes d'experts déployées par les agences de l'UE pourront faire leur travail », incluant « des centres de premier accueil et de rétention avant l'éloignement ». L'existence de ces structures en nombre suffisant est, selon la Commission, « une condition préalable nécessaire à la relocalisation »¹⁰.
- 13 Des bilans périodiquement diffusés par la Commission européenne (*Hotspots state of play*) permettent de connaître le nombre de fonctionnaires du BEAA et de Frontex présents dans les neuf *hotspots* existants (cinq en Grèce, quatre en Italie – sachant, dans le cas de ce pays, qu'aux *hotspots* « fixes » s'ajoutent des *hotspots* « mobiles », comme on le verra plus loin). Ils ne livrent en revanche aucune information – à l'exception de la capacité d'accueil théorique pour chaque hotspot – sur le nombre, la nature et les éventuelles spécificités des infrastructures d'accueil, non plus que sur les éventuelles difficultés de mise en œuvre de l'approche *hotspots*. Les observations d'ONG, de certains parlementaires nationaux et européens, d'organisations internationales, de même que les médias, qui se font régulièrement l'écho de la situation dans laquelle se trouvent des migrants arrivés par la mer en Italie et dans les îles grecques (surpopulation, mauvais traitements, absence de prise en charge spécifique des catégories dites vulnérables), laissent pourtant deviner de sérieux dysfonctionnements du dispositif. Le recoupement de ces constats de terrain et des éléments fournis par un rapport d'audit de la Cour des comptes européennes sur l'approche *hotspots*¹¹, combiné avec les orientations de la politique d'asile des États membres et de l'UE depuis 2015, permet de cerner les raisons de ces dysfonctionnements. Elles sont de plusieurs ordres, et varient selon qu'on parle de la Grèce ou de l'Italie, même si certaines sont communes aux deux pays.
- 14 Près de deux ans après le lancement de l'approche *hotspots*, il faut constater que sa mise en œuvre pratique est très éloignée de la présentation qui en avait été faite par la Commission européenne en 2015. Le sous-dimensionnement criant et l'inadaptation des structures destinées à l'accueil des exilés, ainsi que les mauvais traitements infligés aux migrants, témoignent de ce décalage. Mais ils sont eux-mêmes la conséquence d'une série de causes qui mettent en évidence l'absence de volonté politique des dirigeants

européens pour régler les problèmes qu'ils ont prétendu prendre à bras le corps à cette époque.

B- En Grèce : des îles-prisons sur fond d'accord UE-Turquie

- 15 Dans les îles grecques¹², les structures d'hébergement des *hotspots*, qui ont commencé à fonctionner au début de l'année 2016, se sont révélées très rapidement insuffisantes pour accueillir correctement les migrants qui s'y trouvaient retenus. Si, dans son quatrième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, la Commission européenne se félicitait, au mois de juin 2016, de ce que les cinq *hotspots* grecs étaient « pleinement opérationnels » avec une capacité d'accueil de 7 450 personnes au total¹³, plusieurs ONG dénonçaient déjà les problèmes de promiscuité, de cohabitation de mineurs isolés avec des adultes, de nourriture insuffisante, de conditions d'hygiène dégradées du fait de la saturation des équipements sanitaires, etc.¹⁴. La situation n'a fait qu'empirer par la suite, avec une aggravation de la surpopulation au fil des mois. De 8 502 début juillet 2016, le nombre des migrants entassés dans les centres des *hotspots* est passé à 12 515 début septembre, puis à 16 295 début décembre, pour un nombre de places inférieur de plus de moitié. En janvier 2017, Amnesty International relevait un taux d'occupation de 148 % à Lesbos, de 215 % à Samos et de 163 % à Kos. Pendant l'hiver 2016-2017, particulièrement rigoureux dans la région, certains d'entre eux ont de ce fait été contraints de dormir en plein air, enveloppés dans de simples couvertures que la neige recouvrait pendant la nuit¹⁵.
- 16 Le manque de moyens consacrés par les autorités grecques à un accueil décent des migrants dans les *hotspots* est probablement un des motifs de ces carences, même si, au début de l'année 2017, il était trop tôt pour en juger. Une aide financière a été allouée par l'UE à la Grèce (comme à l'Italie) au titre des programmes nationaux des Fonds 2014-2020 « asile, migration et intégration » (FAMI) et « sécurité intérieure » (FSI) (qui apportent un soutien aux États membres et une aide aux organisations internationales et agences de l'UE). Ces programmes incluent des dotations d'urgence, dans le cadre desquelles la Commission européenne soutient des projets portant sur la fourniture d'abris et de logement, la restauration, les soins de santé, les travaux de construction pour des systèmes de distribution d'eau et d'assainissement, mais aussi le transfert depuis les lieux de débarquement jusqu'aux points d'accès frontaliers et les systèmes de relevés d'empreintes digitales et d'enregistrement informatique des données personnelles.
- 17 La Grèce a en outre bénéficié, au mois de mars 2016, de fonds de l'Instrument d'aide d'urgence (IAU) réservé aux situations d'urgence humanitaire. Cependant, la Commission européenne n'avait reçu d'aucun des deux pays d'informations détaillées sur l'utilisation de ces sommes à la fin de l'année 2016¹⁶ ; il n'était par conséquent pas possible d'en connaître la proportion affectée en Grèce à l'approche *hotspots*, sachant que ce pays doit également faire face, depuis la fin de l'année 2015, à une augmentation croissante du nombre de migrants sur le reste de son territoire. C'est le résultat du rétablissement des contrôles à ses frontières terrestres depuis cette date, qui les empêche de les franchir pour tenter leur chance ailleurs en Europe¹⁷. Au début de l'année 2017, on comptait plus de 50 000 exilés en Grèce continentale (pour un pays de 11 millions d'habitants), population des *hotspots* non comprise¹⁸.
- 18 Mais on ne saurait corréliser aux seules difficultés financières le désastre humanitaire qu'a entraîné l'installation de *hotspots* dans ce pays. Comme le souligne, dans une résolution

du mois de juin 2016, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *bien qu'un soutien financier ait été accordé, l'argent à lui seul ne résoudra rien si la Grèce ne dispose pas des moyens administratifs et de la capacité structurelle nécessaires pour le dépenser efficacement* »¹⁹. Or ces conditions préalables ne peuvent être réunies du fait de la permanence des circonstances qui ont concouru à la rapide saturation des dispositifs d'accueil : il s'agit d'une part de la conclusion, au mois de mars 2016, de l'accord migratoire (sous forme de « déclaration ») conclu entre l'Union européenne et la Turquie, d'autre part, de l'échec de la procédure de relocalisation.

- 19 La « Déclaration UE-Turquie » du 18 mars 2016, destinée à « mettre fin à la migration irrégulière de la Turquie vers l'UE » prévoit que, depuis cette date, tous les migrants débarquant dans les îles grecques doivent être enregistrés, et que les autorités doivent examiner la demande individuelle de chacun d'entre eux pour déterminer s'ils sont éligibles à la procédure d'asile. La Turquie s'engage à accepter le retour rapide de tous ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale. La Grèce peut aussi y renvoyer les demandeurs d'asile, sur la base d'une disposition de la nouvelle loi grecque sur l'asile qui prévoit le cas des personnes en provenance d'« un pays où le requérant est considéré comme réfugié, ou profite d'une protection effective, incluant le bénéfice de jouir du principe de non refoulement »²⁰. Adoptée dès le mois d'avril 2016, concomitamment avec l'entrée en vigueur de l'accord, cette disposition vise à rendre formellement possible, au regard du droit européen²¹ et international, le renvoi de requérants d'asile vers la Turquie, désormais considéré comme un pays où la sécurité de la plupart d'entre eux est garantie.
- 20 Un des premiers effets de l'accord a été de bloquer les migrants en provenance de Turquie dans les îles où ils avaient débarqué. Jusque-là, après une première identification, ils étaient envoyés sur le continent où ils pouvaient soit solliciter l'asile (ce que pratiquement aucun d'entre ne faisait, compte tenu des carences notoires du dispositif d'asile grec, sur le plan tant de la procédure que des conditions d'accueil), soit tenter de poursuivre leur route vers d'autres pays de l'UE. L'obligation posée par l'accord UE-Turquie de former la demande d'asile dans les centres dédiés des *hotspots* grecs – ce que font désormais tous les arrivants, de peur d'être refoulés immédiatement –, combinée à l'interruption de tous les transferts vers le continent (puisque l'objectif est de faire repartir la plupart vers la Turquie), a très rapidement conduit à la saturation des capacités d'hébergement. Celle-ci n'aurait pu être surmontée qu'à la condition que des départs effectifs libèrent des places. Mais ces départs ne peuvent être mis en œuvre qu'à l'issue de l'examen de la demande d'asile : or les dysfonctionnements de la procédure, notamment du fait de l'insuffisance des effectifs (voir *infra*), ont provoqué un tel embouteillage au stade du dépôt des demandes qu'il n'est pas rare qu'elles ne puissent être engagées que plusieurs semaines, voire plusieurs mois après l'arrivée du requérant dans le hotspot.
- 21 Par ailleurs, les recours systématiquement formés contre les décisions de rejet de la demande ou de renvoi en Turquie devant les commissions d'appel, qui en suspendent l'exécution, retardent encore le processus²². Dans son troisième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie, la Commission européenne elle-même constatait, au mois de juin 2016, que « *le flux constant (...) d'arrivées ainsi que la lenteur des renvois ont soumis les capacités d'accueil des îles à une pression croissante. En conséquence, les centres d'enregistrement grecs sont de plus en plus surpeuplés, créant des situations difficiles et parfois dangereuses (...)* »²³. La situation ne s'était guère améliorée près

d'un an plus tard. Et ce même si, pour accélérer les départs, le gouvernement grec propose, depuis le début de l'année 2017, des aides financières à la « réintégration » (dans leur pays d'origine) aux demandeurs d'asile des *hotspots* qui acceptent de renoncer aux procédures d'appel qu'ils ont formées contre les décisions de rejet de leur requête. Une mesure qualifiée d'« immorale » par l'ONG Save the Children²⁴.

- 22 Enfin, la crispation des relations entre l'UE et la Turquie après le coup d'État manqué du 15 juillet 2016 et le durcissement autoritariste du régime turc qui s'en est suivi ont, de fait, gelé dans une large mesure le processus prévu par l'accord du 18 mars 2016. Pour toutes ces raisons, en février 2017, 1 487 personnes avaient été renvoyées en Turquie depuis l'entrée en application de l'accord un an plus tôt, soit une moyenne de quatre à cinq par jour, autrement dit dix fois moins que le nombre de migrants arrivant quotidiennement sur les îles. A ce nombre il faut ajouter 7 000 personnes ayant accepté de quitter les îles sur la base d'un « retour volontaire » dans leur pays de provenance ou d'origine²⁵, dans le cadre d'un programme conduit et financé par l'OIM en Grèce depuis 2010.
- 23 L'autre voie pour sortir des *hotspots*, à savoir la relocalisation censée permettre à certains demandeurs d'asile d'être transférés vers d'autres pays européens d'accueil, n'est pas plus praticable. Au mois de septembre 2017 – au terme de la procédure prévue pour durer deux ans –, le nombre de personnes ayant bénéficié du dispositif était inférieur à 30 000 (dont 20 000 depuis la Grèce), ce qui correspond à un peu moins du cinquième du total que les États membres s'étaient engagés à accueillir. À supposer que le « score » ait été meilleur, le problème de surpopulation dans les *hotspots* n'aurait pas pour autant été résolu. La relocalisation concernait en effet tout le territoire de la Grèce, et rien n'obligeait les États membres à sélectionner, pour les relocaliser, des demandeurs d'asile qui se trouvaient dans les îles.

C- En Italie : les empreintes avant tout

- 24 L'échec de la relocalisation affecte dans les mêmes proportions l'Italie, deuxième pays concerné par ce processus. Mais d'autres types de problèmes y caractérisent la mise en place de l'approche *hotspots*. À la différence de la Grèce, l'Italie n'a pas vu diminuer les arrivées de migrants par la mer après la mise en œuvre de l'Agenda européen en matière de migration. Si le nombre d'entrées irrégulières dans l'UE par la Grèce a chuté de 80 % en 2016 par rapport à l'année 2015, il s'agit essentiellement de la conséquence directe, à partir du mois d'avril, de l'entrée en application de l'accord UE-Turquie. En revanche, l'Italie a enregistré une augmentation de 18 % des arrivées maritimes en 2016 par rapport à l'année précédente, pour atteindre 182 000. Malgré les mesures prises, la « crise migratoire » n'a nullement baissé en intensité dans ce pays, au contraire.
- 25 L'importance des débarquements de *boat people*, ainsi que la topographie de la frontière méridionale italienne, ont entraîné des tâtonnements dans le choix des zones des *hotspots*. Initialement prévus pour être au nombre de six, ils ont finalement été installés dans quatre ports : Lampedusa, Trapani et Pozzallo en Sicile, et Taranto, dans les Pouilles. La capacité totale des centres d'accueil de ces quatre hotspots « officiels », de 1 600 places, est notoirement insuffisante au regard du nombre d'arrivées et de leur rythme (certains débarquements impliquent la prise en charge simultanée de 3 000 personnes en une journée).

- 26 Il est en outre rapidement apparu que ces emplacements, choisis parce qu'y existaient des infrastructures d'accueil, ne correspondaient pas aux endroits où avaient lieu le plus grand nombre d'arrivées : la proportion de migrants qui débarquent directement dans les zones des *hotspots* est inférieure à 30 %. Ceci a amené les autorités italiennes à « inventer » des solutions susceptibles de concilier les exigences de l'approche *hotspots* (enregistrement et prise d'empreintes digitales de toutes les personnes entrées irrégulièrement en Italie par la voie maritime) avec la dispersion des sites. On a ainsi vu s'improviser des « *hotspots* flottants » : une partie de la procédure d'identification commence à bord des navires qui ont convoyé les migrants depuis leur embarcation de fortune jusqu'au port, et ils y sont maintenus jusqu'à ce que les postes de police où se poursuit le processus, avec notamment la prise d'empreintes, soient disponibles pour les recevoir. Pour le ministre de l'intérieur italien, ce système doit permettre « *de faire les opérations d'identification (...) sans que personne ne puisse s'échapper* »²⁶. On parle aussi de « *hotspots* mobiles » : la procédure d'identification est organisée dans des lieux choisis en fonction des possibilités de retenir, durant le temps d'y procéder, les migrants qui y sont soumis²⁷.
- 27 Si l'on compare les deux dispositifs, on s'aperçoit que l'enfermement des migrants joue un rôle important dans l'approche *hotspots*, mais qu'il n'est pas séquencé de la même façon en Grèce et en Italie. Rendus prisonniers des îles grecques par l'accord UE-Turquie, les migrants n'y sont pas détenus entre quatre murs. Leur longue attente, sans aucun autre droit que de circuler sur l'île, intègre plusieurs phases : celle du moment (parfois plusieurs mois) où ils pourront, une fois enregistrés, déposer leur demande d'asile, celle de l'instruction de la demande, celle du recours formé contre la décision si elle est négative, et enfin celle de l'incertitude quant à leur sort dès lors qu'ils sont considérés comme pouvant être renvoyés en Turquie. Au contraire, les migrants ne sont pas retenus indéfiniment dans les centres des *hotspots* italiens : sitôt la procédure d'identification terminée, les demandeurs d'asile jugés non éligibles à la relocalisation sont envoyés sur la péninsule où ils sont censés être pris en charge dans le cadre d'un dispositif ad hoc en attendant d'avoir une réponse à leur demande. Seuls les mineurs isolés restent en Sicile²⁸. Mais c'est en amont de l'enregistrement que les autorités s'emploient à ce qu'ils ne « s'échappent » pas, selon les termes du ministre de l'intérieur. À l'issue d'une mission dans les hotspots de Pozzallo et de Lampedusa au début du mois de juillet 2016, une délégation du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme rapporte que, bien que les fonctionnaires leur ait affirmé s'efforcer que les migrants ne restent pas plus de quarante-huit heures – le délai légal autorisé – dans les centres, il n'est pas rare qu'ils y demeurent beaucoup plus longtemps ; elle relève également des différences de traitement d'un centre à l'autre (sortie quotidienne sur autorisation à Pozzallo, détention totale d'au moins huit jours à Lampedusa) et s'inquiète de l'absence de cadre juridique clair pour le fonctionnement des *hotspots*²⁹. La gestion en Italie de l'approche *hotspots* en révèle l'objectif principal : il s'agit avant tout d'identifier toutes les personnes qui arrivent en Europe, et de leur assigner un statut qui n'a pas forcément vocation à trouver une traduction concrète en termes de prise en charge, ou de renvoi immédiat. L'expression « centre de triage » souvent utilisée pour qualifier les *hotspots* est ici vérifiée.
- 28 Le souci des autorités italiennes qu'aucun migrant arrivant à leurs frontières n'échappe à l'identification donne lieu à des effets induits qui ont été dénoncés par certaines associations et organisations internationales. À la suite de quatre missions effectuées en Italie au cours de l'année 2016, Amnesty International a recensé ces pratiques, parmi

lesquelles elle a notamment identifié des cas de détention pour des durées supérieures à ce qu'autorise la loi italienne, de recours à la contrainte, à la violence voire à la torture pour obliger les récalcitrants à se soumettre au relevé d'empreintes digitales, de procédures d'évaluation des situations individuelles menées de façon expéditive, avec comme seul objectif de classer l'intéressé dans la catégorie « migrant irrégulier » plutôt qu'éligible à une protection, etc.³⁰. L'ONG rapporte également des témoignages concernant les très mauvaises conditions réservées aux migrants dans les centres et en conclut que l'approche *hotspots*, telle qu'elle est mise en œuvre par l'Italie, a accru, au lieu de les réduire, les pressions pesant sur les pays de première ligne, et qu'elle se solde par des atteintes aux droits des personnes les plus vulnérables qui mettent en cause la responsabilité directe des autorités italiennes et la responsabilité politique des dirigeants européens.

- 29 Pour sa part, l'association italienne ARCI a identifié au centre du hotspot de Taranto ce qu'elle qualifie de détournements des objectifs de l'approche *hotspots*. Outre les migrants récemment débarqués, sont régulièrement conduites dans ce centre, après une traversée de l'Italie du nord au sud, des personnes arrêtées à Vintimille après avoir tenté de franchir la frontière française, ou à Côme à la frontière suisse. L'ARCI dénonce ces pratiques, qui concernent, depuis le mois de juillet 2016, plusieurs milliers de personnes, et s'étonne que l'administration italienne dépense des sommes considérables pour ces transferts dans une région (les Pouilles) confrontée à de graves difficultés en ce qui concerne l'accueil des exilés, sachant de surcroît que tous les migrants convoyés à Taranto ont déjà fait l'objet de procédure d'identification lors de leur arrestation. Pour ARCI, ces opérations, qui s'apparentent à des mesures punitives, n'ont d'autre objet que de dissuader ceux qui ont été refoulés en France et en Suisse de tenter une nouvelle fois de sortir du pays³¹. À propos du centre de Taranto, l'association témoigne également de conditions d'hébergement qui ne respectent pas l'intimité des personnes, pointant notamment la cohabitation imposée entre de jeunes enfants et des bébés avec des adultes. La mission du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme fait les mêmes constats pour le centre de Pozzallo³².

II- La pseudo-maîtrise de l'approche *hotspots* par la Grèce et l'Italie

- 30 On se souvient qu'aux termes de la note explicative et du plan d'action de la Commission européenne³³, l'approche *hotspots* est déclenchée à la demande d'un État membre et que l'intervention des agences se déroule sous son entier contrôle. Pourtant rien, dans le processus de mise en place des *hotspots* à partir du mois de septembre 2015, ne permet de penser que les autorités de la Grèce et de l'Italie en aient eu l'initiative et encore moins la maîtrise. Comme on va le voir, plusieurs éléments militent en faveur du contraire. Mais cette thèse du libre choix des pays concernés, qui continue d'être défendue malgré l'évidence, sert à justifier qu'un encadrement juridique spécifique du dispositif n'était pas nécessaire. Partant, elle fait peser, plus encore qu'auparavant, la responsabilité des dysfonctionnements et des violations des droits quotidiennement constatés sur deux États que l'approche *hotspots* était censée soulager.

A- Une « autonomie » bien contrainte

- 31 Les deux décisions du Conseil relative à la relocalisation, adoptées le 14 et le 22 septembre 2015³⁴, sont explicites : la première énonce (cons 14) que « *Les mesures prévues dans la présente décision devraient donc aller de pair avec la mise en place, par l'Italie et la Grèce, d'un cadre stratégique solide pour faire face à la situation de crise et intensifier le processus de réforme en cours dans ces domaines. À cet égard, le jour de l'entrée en vigueur de la présente décision, l'Italie et la Grèce devraient chacune présenter à la Commission une feuille de route prévoyant des mesures adéquates en matière d'asile, de premier accueil et de retour, destinées à renforcer la capacité, la qualité et l'efficacité de leurs régimes dans ces domaines* ». La seconde est encore plus directive puisqu'elle mentionne (art. 18) l'« obligation » faite aux deux pays de « *fournir des solutions structurelles permettant de faire face aux pressions exceptionnelles exercées sur leurs régimes d'asile et de migration par la mise en place d'un cadre stratégique solide* ». Le caractère obligatoire de la mise en œuvre de l'approche hotspots en Italie et en Grèce est encore renforcé à l'article 19 de la décision du Conseil du 22 septembre 2015, selon lequel « *dans la mesure où le Conseil a marqué son accord sur un ensemble de mesures liées entre elles, la Commission devrait être habilitée à suspendre (...) l'application de la présente décision (relative à la relocalisation) au cas où l'Italie ou la Grèce ne respecterait pas ses engagements à cet égard* ».
- 32 Le programme de la relocalisation, qui (lui) résulte d'un « accord du Conseil sur un ensemble de mesures liées entre elles », intègre par conséquent l'approche hotspot comme une de ces mesures, qui en subordonne la réalisation. C'est l'interprétation de la Cour des comptes européennes : rappelant dans quelles circonstances la Commission européenne a décidé de déclencher le mécanisme d'intervention d'urgence prévu par l'article 78 du TFUE pour proposer le système de relocalisation aux États membres en vue de transférer 160 000 personnes ayant besoin de protection depuis l'Italie et la Grèce, elle commente : « *l'approche (hotspots), qui est axée sur l'identification et l'enregistrement des migrants à leur arrivée ainsi que sur le relevé de leurs empreintes digitales, vise donc à faciliter la mise en œuvre de ces procédures de suivi (des demandeurs d'asile devant être relocalisés) et peut même être considérée comme une condition préalable au fonctionnement efficace de ces dernières* »³⁵. Puisque, sans hotspots, la procédure de relocalisation n'aurait pu être engagée, on voit mal de quelle marge de manœuvre disposaient la Grèce et l'Italie pour s'opposer au dispositif. Sommés de surcroît, pour espérer bénéficier de la relocalisation de demandeurs d'asile installés sur leur territoire, d'assurer aux autres États membres qu'ils allaient prendre les mesures nécessaires pour contenir et maîtriser les arrivées de migrants à leurs frontières extérieures, les deux pays n'avaient en réalité aucun autre choix que d'accepter l'« appui » qui leur était proposé sous la forme de l'intervention à leurs frontières des agences européennes dans le cadre de l'approche hotspots.
- 33 On peut certes considérer, sur le plan formel, qu'aucun encadrement légal particulier n'était nécessaire pour la mise en place de l'approche hotspots. D'une part, le droit européen prévoit, avec le règlement Eurodac³⁶, l'identification et la prise d'empreintes de toutes les personnes en situation irrégulière sur le territoire d'un État membre et de toutes celles qui demandent une protection internationale. D'autre part, les directives relatives à la procédure d'asile³⁷ et à l'accueil des demandeurs d'asile³⁸ organisent les modalités de traitement de ceux qui se présentent aux frontières extérieures de l'UE, tandis que la directive « retour » traite de l'éloignement du territoire européen des migrants non éligibles à y demeurer³⁹. Chaque État membre est chargé, et responsable, de

l'application de ces textes sur son territoire, l'Italie et la Grèce ne faisant pas exception à la règle.

B- Le poids des agences : un « appui » très prononcé

- 34 Si l'intervention du BEAA et de l'agence Frontex en appui aux États membres est prévue, pour les situations d'urgence, dans les règlements qui en portent création, elle est dans les deux cas subordonnée à une demande d'un Etat concerné. Une des missions du BEAA est « de soutenir les États membres dont les régimes d'asile sont soumis à des pressions particulières », notamment en cas d'« arrivée soudaine d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers susceptibles de nécessiter une protection internationale ». Son règlement précise qu'« un ou plusieurs États membres soumis à des pressions particulières peuvent demander au Bureau d'appui le déploiement d'une équipe d'appui « asile » »⁴⁰. De la même façon, le règlement Frontex prévoit qu'« à la demande d'un État membre confronté à une situation de pression présentant un caractère urgent et exceptionnel, notamment l'arrivée en certains points des frontières extérieures d'un grand nombre de ressortissants de pays tiers tentant d'entrer clandestinement sur le territoire dudit État membre, l'Agence peut déployer, pour une durée limitée, une ou plusieurs équipes européennes de gardes-frontières sur le territoire de l'État membre demandeur »⁴¹. Il reste que le déséquilibre qui caractérise, en pratique, les rapports entre les États membres et les agences dans l'approche hotspots invalide définitivement la thèse de l'autonomie des autorités italiennes et grecques non seulement dans son déclenchement mais aussi dans sa gestion.
- 35 Car la fiction s'est poursuivie dans le déroulement de l'approche hotspots sur le terrain. La Cour des comptes de l'UE explique qu'en 2017, plus d'un an après l'établissement des premiers hotspots, que « bien qu'il soit établi que les autorités centrales des Etats sont chargées de la gestion générale des (hotspots), elles n'assument pas encore pleinement cette responsabilité, du moins en Grèce ». C'est ainsi que les réunions de la task force régionale grecque, conçues pour faciliter la coordination générale et l'échange d'informations entre les différentes parties prenantes, sont présidées par la Commission européenne et que les autorités nationales n'y participent pas. Bien que les autorités centrales soient chargées de la gestion générale des hotspots, « aucune personne ou autorité n'était spécifiquement désignée pour assurer en permanence la gestion générale de la structure et des opérations ». (...) Dans la pratique, les parties prenantes ne savaient pas exactement quelle était l'autorité de décision compétente en charge des sites ». En Italie, la task force rassemble, outre les agences de l'UE et la Commission, les différentes autorités nationales compétentes. Mais dans les structures des hotspots, les autorités locales n'assurent pas une présence permanente, contrairement à la police et à l'ONG gestionnaire, et « dans la pratique, cette situation donne l'impression qu'il n'existe pas de « point de contact » clairement établi pour chaque hotspot »⁴².

C- Dilution des responsabilités et pressions de l'Union européenne

- 36 En insistant sur la responsabilité exclusive des deux États membres concernés, la Commission et le Conseil européens non seulement font preuve d'une hypocrisie politique dont on reviendra ci-après sur les ressorts, mais créent des impasses juridiques qui privent les éventuelles victimes de voies de recours efficaces. Dans une lettre ouverte adressée au mois de janvier 2016 au commissaire Avramopoulos, le réseau d'ONG ECRE (European Council of Refugees and Exiles) liste une série de questions relatives aux autorités

impliquées dans les processus décisionnels, qu'il s'agisse de l'enregistrement des identités, de la prise d'empreintes digitales, des procédures d'asile, des conditions d'accueil, de la détermination de la vulnérabilité, du traitement des mineurs etc. Au vu des conditions dans lesquelles, sur le terrain, est réellement mise en œuvre l'approche *hotspots*, ces questions mettent indirectement en cause la responsabilité des institutions et des agences de l'UE. Cette préoccupation est aussi très présente dans une étude réalisée pour le Parlement européen au mois de mai 2016, dont les auteurs déplorent l'absence de cadre juridique pour les *hotspots*, et soulignent la confusion née du partage flou des responsabilités entre les différents acteurs qui y interviennent⁴³.

- 37 Le Centre européen pour les droits constitutionnels et humains (ECCHR) est moins allusif. Dans une saisine déposée au mois d'avril 2017 devant le Médiateur européen, il demande la suspension de l'intervention du BEAA dans les *hotspots* grecs⁴⁴. S'appuyant sur l'analyse d'une série d'entretiens menés par ses agents avec des migrants arrivés dans les îles grecques, l'ECCHR considère qu'ils ne respectent pas les normes fondamentales d'équité. Selon lui, les entretiens ne permettent ni une évaluation équitable des cas individuels, ni une enquête approfondie sur la vulnérabilité des personnes interrogées, ni une appréciation des risques qu'elles encourraient en cas de renvoi en Turquie. Surtout, l'ECCHR relève que, outrepassant les limites du mandat de l'agence, ses fonctionnaires exercent de facto un pouvoir décisionnel dans le traitement des demandes d'asile. Rappelant que le BEAA « ne dispose d'aucune compétence en ce qui concerne la prise de décisions par les autorités des États membres compétentes en matière d'asile concernant les demandes individuelles de protection internationale »⁴⁵, il note qu'en pratique les autorités grecques suivent les « recommandations » du BEAA sans poser aucune question directe aux requérants, et sont en réalité liées non seulement aux méthodes d'instruction et à la conduite des entretiens par le BEAA, mais aussi à l'avis qu'il rend sur l'admissibilité, ou non, des personnes à la procédure d'asile en Grèce.
- 38 Les mêmes questions se posent à propos de l'agence Frontex, dont on n'a pas attendu la présence dans les *hotspots* pour s'interroger sur la portée de son rôle « d'appui » auprès des États membres. Plusieurs affaires de violations des droits humains des migrants lors d'opérations coordonnées par Frontex ont amené les observateurs à mettre en évidence l'implication directe ou indirecte de l'agence dans la commission de ces violations⁴⁶, bien qu'elle persiste à s'abriter derrière son mandat, qui la cantonne en théorie à une fonction de coordination d'initiatives impulsées par les États membres, pour dénier toute responsabilité juridique.
- 39 La prééminence du rôle joué par l'UE dans l'approche *hotspots* n'est pas perceptible qu'à la seule aune du poids des agences européennes. La pression exercée, à Bruxelles, sur les gouvernements grec et italien pour qu'ils adaptent leur législation ou leurs pratiques aux exigences de la réorganisation du dispositif de contrôle aux frontières est, elle aussi, significative. Elle s'est notamment traduite, en Grèce, par une modification législative introduite après que les décisions quasi systématiques de rejet et d'irrecevabilité, prononcées sur avis du BEA, des demandes d'asile présentées par les personnes arrivées dans les îles grecques par la Turquie aient été presque toutes infirmées par les commissions de recours nationales. Cette modification – passée en force au parlement grec à l'issue de vifs débats⁴⁷ – est la conséquence d'une demande expresse des ministres de l'intérieur de l'UE réunis dans un Conseil justice et affaires intérieures les 9 et 10 juin 2016, qui ont manifesté leur irritation face à cette résistance des commissions de recours grecques ayant pour effet d'allonger la durée des procédures et d'entraver le projet de

l'UE de faire des *hotspots* grecs des plateformes de retour quasi automatique des migrants vers la Turquie. Désormais, deux des trois membres de ces commissions (un représentant du ministère de l'intérieur et un autre de la Commission grecque des droits de l'homme) ont été remplacés par des magistrats professionnels, sans expertise particulière dans le domaine du droit d'asile ; par ailleurs, la possibilité pour les demandeurs d'être entendus individuellement a été supprimée, la formation statuant uniquement sur dossier, sans observations orales⁴⁸.

- 40 En Italie, où, comme on l'a vu, l'identification constitue la principale préoccupation de l'UE, les pressions visent à l'amélioration des procédures dans ce domaine, à n'importe quel prix. Dans un rapport sur l'état d'avancement de la mise en place des *hotspots*, la Commission européenne n'hésite pas à demander que « *des efforts supplémentaires [soient] rapidement fournis par les autorités italiennes pour produire un cadre légal plus solide pour réaliser les activités dans les hotspots et en particulier pour permettre l'utilisation de la force pour prélever les empreintes et inclure des dispositions permettant une rétention plus longue pour les migrants qui refusent qu'on leur prenne les empreintes. L'objectif de 100 % d'enregistrement des empreintes des migrants qui arrivent doit être réalisé sans délai* »⁴⁹. Recours à la force, détention de longue durée : en donnant un tel signal en forme de blanc-seing, la Commission couvre par avance des pratiques dont on imagine bien qu'elles peuvent déraiser dans un pays où il faut parfois gérer l'arrivée simultanée de plusieurs milliers de personnes.
- 41 Dans les deux cas, ces injonctions ont pour conséquence l'affaiblissement des droits des personnes – le droit à une procédure équitable et le droit d'asile en Grèce, le droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants en Italie, autrement dit la violation du droit européen et international. Elles traduisent toute l'hypocrisie d'un dispositif qui ne semble être conçu que pour permettre, contrairement aux annonces qui ont accompagné l'Agenda européen pour les migrations de mai 2015, aux États membres de l'UE de se dérober à leurs obligations face à la « crise migratoire » en plaçant les pays « en première ligne » dans une posture encore plus difficile.

III- Le vrai moteur de l'approche *hotspots*

- 42 On se souvient qu'outre la lutte contre les réseaux de passeurs, l'approche *hotspots* a pour objectif, au nom du principe de la solidarité de l'UE, d'apporter via ses agences un soutien aux pays les plus exposés aux « pressions migratoires démesurées » pour les aider à mieux gérer les arrivées de migrants afin que ceux-ci soit identifiés, enregistrés et que ceux qui besoin de protection soient dûment orientés vers les procédures nationales d'asile de l'Italie ou de la Grèce ou vers la relocalisation dans d'autres États membres. En effet, on doit rappeler que la création des *hotspots* est étroitement liée à cette procédure, dérogoire au droit européen, de répartition des demandeurs d'asile arrivés dans ces deux pays. La description du dispositif tel qu'il a été mis en place à partir de l'automne 2015 et les conséquences qu'il a entraînées sur la situation des migrants laissent penser que, si elle n'a visiblement pas répondu à ces objectifs, c'est moins parce l'approche *hotspots* a échoué, mais plutôt parce qu'elle s'inscrit dans la continuité d'une politique européenne d'immigration et d'asile fondée sur les renoncements aux principes et la mise à distance des exilés.

A-Le contrôle au détriment du droit d'asile

- 43 Si l'approche *hotspots* est une condition de fonctionnement du mécanisme de relocalisation des demandeurs d'asile (v. C.1), cette dimension ne ressort pas du poids respectif de Frontex et du BEAA dans les *hotspots*. En Grèce, la première a déployé dans les cinq îles 473 fonctionnaires chargés d'assurer l'enregistrement et la prise d'empreintes, auxquels s'ajoutent, à Lesbos et à Chios, 97 postes liés à l'application de l'accord UE-Turquie. En Italie, ils sont 87. En regard, le BEAA dispose de 137 agents en Grèce (dont les deux tiers pour l'application de l'accord UE-Turquie) et 11 en Italie⁵⁰. Ce déséquilibre entre le volume de personnel affecté à l'identification et l'enregistrement et celui dédié à la prise en charge des demandeurs d'asile est présent depuis l'origine et ne s'est pas démenti au fur et à mesure de l'augmentation des effectifs.
- 44 Il traduit sans conteste un choix : celui de privilégier, parmi les objectifs de l'approche *hotspots*, l'identification, l'enregistrement et le relevé des empreintes digitales des migrants plutôt que l'orientation de ceux qui demandent l'asile vers les procédures appropriées, autrement dit le contrôle plutôt que la protection. Et si les chiffres ne suffisaient pas à attester de ce choix, les bilans régulièrement réalisés de l'activité des agences dans le cadre de l'approche *hotspots* le confirment. C'est ainsi qu'en Grèce, alors que la Commission européenne se félicitait qu'au mois de juillet 2016, 78 % des migrants arrivés dans les îles étaient identifiés, enregistrés et leurs empreintes digitales relevées dans un délai de trois jours, les ONG constataient des délais de plusieurs semaines, voire de plusieurs mois, avant que les personnes identifiées puissent accéder aux bureaux du BEAA pour y demander l'asile⁵¹. Cumulés aux très mauvaises conditions matérielles d'hébergement ainsi qu'à la crainte d'un renvoi en Turquie du fait de l'accord conclu entre l'UE et ce pays, ces délais d'attente sont à l'origine de tensions graves, allant jusqu'à la commission d'actes de violence et le déclenchement de révoltes. Au centre de Moria, dans le hotspot de Lesbos, ces tensions ont entraîné le recrutement par le BEAA au mois de juin 2016 d'une société de sécurité privée pour assurer la protection de ses agents contre les migrants, par ailleurs en nombre insuffisant et jugés peu efficaces du fait d'un *turn over* important⁵².
- 45 Plusieurs facteurs expliquent – à moins qu'ils n'en soient la conséquence ? – la faible place réservée aux procédures d'asile dans les *hotspots*. Certains sont communs à l'Italie et à la Grèce : il s'agit d'abord du peu d'issues offertes aux personnes reconnues comme ayant besoin de protection. D'une part, comme on l'a vu, le taux de relocalisation, pour celles qui y sont éligibles, est très faible ; d'autre part, l'accès aux procédures nationales d'asile vers lesquelles les autres sont orientées est complexe ou saturé, et débouche, dans ces deux pays, sur un statut peu attractif du fait des carences des dispositifs d'accueil et d'intégration. S'ajoute, en Grèce, l'épée de Damoclès d'un renvoi en Turquie qui menace tous les migrants passant par les *hotspots*, y compris les demandeurs d'asile⁵³. En Italie, où la pression des arrivées ne diminue pas, la tendance des autorités est de considérer que la plupart des demandeurs ne relèvent pas de la procédure d'asile : dans son douzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, de mai 2017, la Commission européenne se félicite de ce que le nombre de personnes pouvant prétendre à une relocalisation est « bien inférieur à ce qui était prévu »⁵⁴. Cette appréciation, qui s'appuie essentiellement sur la nationalité des migrants débarquant dans le pays, est fortement contestée par les ONG qui mettent en cause les conditions dans lesquelles sont conduits les entretiens

d'asile. La Cimade, au retour d'une mission d'observation dans les *hotspots* italiens, rapporte qu'ils se font sur la base de questions très orientées, visant à éliminer les candidats à une protection. Lors du passage de la mission à Pozzallo, un seul représentant du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) était présent pour un débarquement de 700 *boat people* et il ne disposait que d'un accès très limité aux personnes⁵⁵. Quant au BEAA, son rôle, d'après la Cimade, semblait se concentrer sur la relocalisation, c'est à dire aux seules nationalités d'emblée présumées éligibles, peu représentées parmi les arrivants dans le pays.

B-Une solidarité très limitée

- 46 L'intervention des agences qui viennent en appui de la Grèce et de l'Italie, Frontex, le BEAA et Europol, dépend de la bonne volonté des Etats membres puisque leurs équipes d'experts sont des fonctionnaires nationaux mis à la disposition des agences. Les deux premières ont fait face à une coopération des Etats membres bien inférieure aux besoins. Selon la Cour des comptes de l'UE, les offres reçues par Frontex couvraient, au moins de juillet 2016, 65 % de ses demandes de soutien pour ses activités dans les *hotspots*, tandis que pour le BEAA elles ne représentaient que 57 %⁵⁶. Elle ajoute que les experts n'étant en principe déployés sur un site que pour une période limitée (pas plus de six semaines), cette rotation, qui oblige en outre les agences à renouveler très fréquemment les demandes, entraîne une perte d'efficacité considérable du fait du temps d'adaptation nécessaire à chaque nouvelle équipe lors de son arrivée sur le terrain. En Grèce, la conclusion de l'accord UE-Turquie ayant renforcé les besoins en matière d'instruction des demandes d'asile, la Commission européenne appelle régulièrement les États membres à intensifier leur soutien pour mettre des experts à disposition du BEA. À grand-peine : elle déplorait, au mois de septembre 2016, un déficit de l'ordre de 60 % des renforts estimés nécessaires au regard des besoins, qui explique entre autres les délais de plusieurs mois avant qu'une demande puisse être examinée⁵⁷.
- 47 On a déjà évoqué (v. B.2) l'échec de la procédure de relocalisation, qui, à la date de son terme, au mois de septembre 2017, n'a permis d'accueillir qu'un peu moins du cinquième du nombre de demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie promis par le Conseil européen deux ans auparavant⁵⁸. La mauvaise volonté des États membres est la principale responsable de ce retard, très peu d'entre eux ayant rempli leurs engagements. Chez les autres, on rencontre au mieux une extrême lenteur, au pire un refus de s'y plier (au mois de mai 2017, la Hongrie, la Pologne et l'Autriche n'avaient accueilli aucun « relocalisé »). Ce bilan consternant – que pourtant la Commission européenne se refuse à considérer comme un échec – témoigne des limites du principe de solidarité européenne, dont on savait déjà qu'il était peu actif dans le domaine de l'immigration et de l'asile. Au mois de septembre 2016, en amont d'un sommet européen, le groupe de Visegrad (Pologne, Hongrie, Slovaquie, République tchèque) a présenté ses propositions pour une « solidarité flexible » : le concept implique qu'en matière d'accueil des réfugiés, chaque État, selon son expérience et ses moyens, devrait pouvoir choisir volontairement la façon d'y contribuer⁵⁹. Au-delà de cette déclaration politique, deux pays du groupe de Visegrad, la Hongrie et la Slovaquie, ont engagé devant la Cour de justice de l'UE au mois de décembre 2015 une procédure en annulation du mécanisme de relocalisation⁶⁰. Même si leur requête a été rejetée⁶¹, la démarche laisse mal augurer d'une pérennisation d'un dispositif fondé sur la solidarité, telle qu'elle est évoquée par la Commission européenne.

C- L'aggravation programmée de la situation en Grèce et en Italie

- 48 Non contents de ne contribuer que faiblement au soutien dont auraient besoin les deux pays qui sont pourtant identifiés comme plus exposés que les autres aux conséquences de la « crise migratoire », l'UE et les États membres accentuent, avec l'approche *hotspots*, les difficultés auxquelles ils sont confrontés. Alors que la proposition de relocalisation présentée par la Commission européenne actait l'échec du règlement Dublin III, qui fait reposer sur les pays qui forment la frontière extérieure de l'UE, et particulièrement les pays méditerranéens, l'essentiel de la responsabilité de la prise en charge des demandeurs d'asile, il n'a jamais été question d'en remettre en cause le principe, au contraire. D'une part, les discussions en cours pour la réforme du règlement, qualifié de « pierre angulaire » du RAEC, visent à en renforcer le mécanisme⁶², d'autre part la Commission européenne a décidé d'une reprise progressive des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce en application du règlement Dublin à partir du mois de mars 2017, transferts qui avaient été interrompus depuis 2011 à la suite d'arrêts de la Cour de justice de l'UE et de la Cour européenne des droits de l'homme considérant que les défaillances systémiques du régime d'asile grec étaient incompatibles avec le respect des droits des demandeurs d'asile⁶³. Et ce alors même que la Commission se montre très critique à l'égard du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile dans le pays, estimant que « la coordination globale de l'organisation de l'accueil en Grèce semble déficiente, en raison de l'absence d'un cadre juridique et d'un système de suivi bien établis, certains camps étant gérés sur une base ad hoc par le ministère des migrations et d'autres par le service d'accueil et d'identification »⁶⁴.
- 49 Si la situation des demandeurs d'asile n'est pas aussi dramatique en Italie qu'en Grèce, le système d'accueil y est également très désorganisé et défaillant : dans un rapport de mars 2017, l'association italienne ASGI révèle que plus de 75 % des demandeurs d'asile vivent dans des centres d'hébergement d'urgence, dont les conditions d'accueil, inadaptées aux séjours de longue durée, sont très préoccupantes ; ASGI montre aussi que la pratique de la détention des migrants est en augmentation depuis la création des zones *hotspots*, et s'inquiète d'une proposition de réforme de la procédure d'asile qui vise à réduire les possibilités de faire appel d'une décision de rejet d'une demande d'asile⁶⁵. Dans ce contexte, permettre aux États membres de renvoyer, en application du règlement Dublin III, des demandeurs d'asile dans un pays qui n'arrive déjà pas à assumer la charge de ceux qui sont présents sur son sol, tout en se dérochant à leurs promesses en termes de relocalisation, confine à l'acharnement. S'agissant de la Grèce, le terme n'est pas exagéré. Une résolution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe confirme que « le régime d'asile grec présente depuis longtemps de nombreuses défaillances et que les problèmes structurels sous-jacents y restent pour la plupart irrésolus, alors même que le régime d'asile n'a jamais été autant sous pression ». Elle ajoute que « l'UE porte une grande part de responsabilité dans la situation actuelle », puisqu'elle a soutenu tacitement la fermeture des frontières le long de la route des Balkans occidentaux et a passé l'accord avec la Turquie, et conclut que « l'Union européenne n'a pourtant pas su apporter un soutien adéquat à la Grèce jusqu'à présent ni assurer un partage équitable des responsabilités entre ses États membres »⁶⁶.

Conclusion

- 50 La mise en place de l'approche *hotspots* n'est pas sans présenter des similitudes avec l'accord UE-Turquie. Dans les deux cas, on est face à un objet juridique non identifié, à travers lequel l'UE, en feignant de se référer aux normes européennes ou internationales pertinentes, non seulement incite à la violation des droits fondamentaux des migrants en « poussant à la faute » ceux des États membres qui sont les plus fragilisés, mais organise son irresponsabilité tout en se réclamant d'un principe de solidarité qui a depuis longtemps explosé, si tant est qu'il ait jamais existé dans le domaine de la gestion des migrations⁶⁷. La décision surréaliste rendue au mois de février 2017 par le Tribunal de l'Union européenne, auquel trois requérants avaient demandé d'annuler l'accord UE-Turquie pour non-respect des règles de procédure exigées par les traités européens en cas de conclusion d'un accord international (approbation du Parlement, autorisation du Conseil), est emblématique de cette posture de déroboade : pour le Tribunal, l'accord UE-Turquie, qui n'est pas un accord mais une « déclaration », n'a pas été conclu par le Conseil (et donc par l'UE) mais par les chefs d'État et de gouvernement des États membres. Et bien que ladite déclaration, mise en ligne sur le site du Conseil, commence par ces mots : « *Les membres du Conseil européen se sont réunis ce jour avec leur homologue turc* », bien que la Commission européenne et le Conseil assurent, depuis mars 2016, un suivi régulier de l'application de l'accord, il juge que cette déclaration n'engage que les États membres mais pas l'UE, qu'en conséquence elle échappe au contrôle de légalité institué par l'article 263 TFUE, et qu'à ce titre elle ne relève pas de sa compétence⁶⁸. Ce raisonnement spécieux permet d'occulter toute responsabilité de l'UE dans l'éventuel renvoi des requérants, déboutés de leur demande d'asile en Grèce, dans un pays considéré dans leur cas comme « sûr » par les autorités grecques (la Turquie) mais où ils disent craindre pour leur sécurité. Sous réserve de la réaction du Médiateur européen saisi par l'ECCHR à propos du rôle du BEAA en Grèce (v. C.2), on peut imaginer qu'une réponse du même ordre serait opposée à des recours cherchant à mettre en cause la responsabilité de l'UE ou de ses agences pour les très nombreuses violations du droit européen commises dans le cadre de l'application de l'approche *hotspots*.
- 51 Dix-huit mois après la création des premiers *hotspots*, les constats sont clairs : l'approche *hotspots* n'a pas facilité la relocalisation des demandeurs d'asile arrivés en Grèce et en Italie, elle n'a pas soulagé ces deux pays de la charge excessive que représente, pour eux, l'accueil des migrants qui arrivent en Europe par leurs frontières maritimes, et elle n'a en rien amélioré la situation de ces migrants sur le plan humanitaire, au contraire. Faut-il en conclure qu'elle a échoué à répondre aux objectifs que s'étaient fixés la Commission européenne et le Conseil avec l'Agenda européen en matière de migration ?
- 52 Rien n'est moins sûr, au regard de l'intense activité déployée, au cours de la même période, par l'UE ou ses États membres dans leurs relations avec les pays de départ ou de transit des migrants. Les termes du partenariat engagé dans le cadre de « la dimension extérieure des migrations », qu'il s'agisse du plan d'action de La Valette, qui vise l'Éthiopie, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Sénégal, du processus de Khartoum, destiné à barrer les routes migratoires UE-Corne de l'Afrique, du *Migration compact* négocié par l'Italie⁶⁹, des accords migratoires passés par l'Allemagne avec les pays du Maghreb⁷⁰, des projets de coopération de l'UE avec les autorités libyennes pour « *réduire considérablement les flux migratoires, casser le modèle économique des passeurs et sauver des vies* »⁷¹, ou encore

des projets français de délocaliser l'examen des demandes d'asile au Niger et au Tchad afin de « mieux prévenir la situation depuis [ces deux pays] pour prévenir un afflux de migrants économiques »⁷², s'inscrivent tous dans le même sens : reproduire hors d'Europe la mise à distance des migrants entamée avec l'approche *hotspots* à l'intérieur des frontières européenne. Peu importe, dans ce contexte, que les *hotspots* ne remplissent que très partiellement la fonction qui leur est assignée : avant tout lieux de contrôles et de tri, ils pourraient n'être qu'une étape du processus d'externalisation dont l'UE rêve de faire la clef de voûte de sa politique migratoire.

NOTES

1. COM (2015) 240 final, 13 mai 2015.
2. Voir par exemple : « Les « *hotspots* » d'accueil des migrants : comment ça marche ? » BFMTV, 21 septembre 2015
3. Décisions 2015/1523 du Conseil, 14 septembre 2015 et 2015/1601 du Conseil, 22 septembre 2015.
4. Le pic de 2014 a été dépassé en 2015 (3 700) et à nouveau en 2016 (5 000).
5. Assemblée nationale, Rapport d'information n° 4551, *La situation migratoire en Europe*, février 2017.
6. Reproduite dans une note 10962/15 du Conseil de l'Union européenne du 15 juillet 2015.
7. COM(2015) 490 final, 23 septembre 2015, annexe 2.
8. Cet article ne traitera que de deux phases principales de l'approche *hotspots*, à savoir celle de l'identification et celle de la détermination des besoins de protection, qui justifient l'intervention de Frontex et du BEAA dans les *hotspots*.
9. Note explicative du commissaire Avramopoulos, cf note 6.
10. *Ibid.*
11. Cour des comptes européenne, *Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dit des « points d'accès »*, Rapport spécial, avril 2017.
12. Les cinq *hotspots* grecs sont situés dans les îles de Lesbos, Chios, Samos, Kos et Leros.
13. COM(2016) final, 15 juillet 2016.
14. Amnesty International, « Grèce. Des réfugiés détenus dans des conditions déplorables », avril 2016 ; Human Rights Watch, « Grèce. Insécurité et insalubrité dans les « *hotspots* » pour réfugiés », mai 2016 ; Gisti, « Accord UE-Turquie, la grande imposture », Rapport de mission dans les *hotspots* grecs de Chios et de Lesbos, juillet 2016.
15. « Sous la neige de Lesbos, l'hiver éreinte les réfugiés », *Le Monde*, 31 janvier 2017.
16. Le total des montants de ces différents fonds et aides d'urgence attribués à partir de 2015 s'élève pour la Grèce à 1 055 millions d'euros (dont 448 décaissés fin 2016) et pour l'Italie à 656 millions d'euros (dont 91 décaissés fin 2016) (source : Cour des comptes européenne, *op. cit.*, note 11).
17. Nuno PIÇARRA, « Rétablissement des contrôles aux frontières intérieures : Chronique d'une recommandation annoncée ou la flétrissure ? », <http://eumigrationlawblog.eu>, 13 septembre 2016.
18. « La Grèce s'angoisse de devenir une « prison » à ciel ouvert pour migrants », *Le Figaro*, 21 janvier 2016.

19. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2118 (2016) : « Les réfugiés en Grèce : défis et risques – Une responsabilité européenne », 21 juin 2016.
20. Loi 4375/2016, art. 54 (traduction libre).
21. Directive 2013/32/UE du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.
22. Sur le détail de la procédure d'examen des demandes d'asile dans les hotspots grecs, voir Gisti, *op. cit.*, note 14.
23. COM(2016) 634 final, 28 septembre 2016.
24. Nikolai NIELSEN, « Greece paying asylum seekers to reject appeals », *EU observer*, 3 mai 2017.
25. Commission européenne, *Cinquième rapport sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la déclaration UE-Turquie*, COM(2017) 204 final, 2 mars 2017.
26. Cité dans : Mathilde Auvillain, « Migrants : à nouveau en première ligne, l'Italie rode ses « hotspots » », *Mediapart*, 30 mai 2016.
27. Sara Prestianni, « Italie, l'urgence au quotidien », *Plein Droit* n° 111, décembre 2016.
28. Cette description du processus tel qu'il devrait être en application de la loi italienne ne tient pas compte de l'extrême désorganisation du système d'accueil italien et de son incapacité chronique à faire face à sa position de « pays de première ligne ». Sur ce sujet, voir Sara Prestianni, *ibid.*
29. Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, « Les centres pour migrants (hotspots) en Italie soulèvent des questions juridiques », 2 août 2016.
30. Amnesty International, *Hotspots Italy. How EU's Flagship Approach Leads To Violations Of Refugee And Migrant rights*, novembre 2016 ; voir aussi *Hotspots : Luoghi Di Illegalità*, rapport réalisé par douze associations italiennes réunies dans le forum Tavolo Nazionale d'Azilo, février 2016.
31. ARCI, « Migranti. Delegazione Arci e dell'associazionismo di Taranto visita l'hotspot con l'onorevole Duranti », 21 novembre 2016.
32. *Op. cit.*, note 30.
33. Cf notes 6 et 7.
34. La relocalisation est prévue par deux décisions du Conseil adoptées, après consultation du Parlement européen, en référence à l'article 78 TFUE, cf note 3.
35. *Op. cit.*, note 11.
36. Règlement 604/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.
37. Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.
38. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013.
39. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008.
40. Règlement 439/2010/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010.
41. Règlement 1168/2011/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011, art. 8 bis. Depuis la mise en place de l'approche hotspots, le règlement Frontex a été modifié et ce dispositif est prévu, dans des termes légèrement différents, à l'article 15 du règlement 2016/1624/UE du Parlement et du Conseil du 14 septembre 2016.
42. *Op. cit.*, note 11.
43. Parlement européen, Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures, *On the Frontline : The Hotspot Approach to Managing Migration*, mai 2016.
44. European Center for Constitutional and Human Rights, « ECCHR requests suspension of EASO's involvement at Greek 'Hotspots' », 28 avril 2017.
45. *Ibid.*
46. « Frontex et l'Union européenne : responsabilité envers les violations des droits de l'homme », *Grotius international*, www.grotius.fr, 8 mars 2016 ; « Frontex : l'agence au cœur des discussions et des polémiques », euro-blogs.eu, 25 mars 2016 ; Zach Campbell, « Shoot First. Coast Guard Fired at Migrant Boats, European Border Agency Documents Show », *The Intercept*,

theintercept.com, 22 août 2016 ; sur le sujet, voir aussi les travaux de la campagne Frontexit www.frontexit.org.

47. Loi 4399/2016 du 22 juin 2016.

48. Gisti, op. cit., note 14.

49. Commission européenne, Progress Report on the Implementation of the hotspots in Italy, COM(2015) 679 final, 15 décembre 2015 (traduction libre).

50. Cour des comptes européenne, cf note 11.

51. Ibid.

52. Gisti, op. cit., note 14.

53. Cette menace a été consolidée par le Conseil d'État grec qui a considéré dans une décision du 22 septembre 2017 que la Turquie pouvait être considérée comme un pays « sûr », ouvrant ainsi la voie au renvoi dans ce pays de personnes ayant demandé protection en Grèce, sans que celle-ci soit tenue d'examiner leur demande.

54. Commission européenne, Douzième rapport sur la relocalisation et la réinstallation, COM (2017) 260 final, 16 mai 2015

55. La Cimade, Frontières européennes. Défense d'entrer, rapport d'observation, juin 2016.

56. Op. cit., note 11.

57. Ibid.

58. Sur les difficultés de mise en œuvre de la relocalisation : Francesco MAIANI, « Hotspots and Relocation Schemes : the right therapy for the Common European Asylum System ? », <http://eumigrationlawblog.eu>, 3 février 2016.

59. Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries, Bratislava, 16 septembre 2016.

60. Zuzana VIKARSKA, « The Slovak Challenge to the Asylum-Seekers' Relocation Decision : A Balancing Act », <http://eulawanalysis.blogspot.fr/>, 29 décembre 2015.

61. CJUE, aff. C-641/15 et C-647/15, Slovaquie et Hongrie/Conseil, 6 septembre 2017.

62. Constantin HRUSCHKA, « Dublin est mort, vive Dublin ! La proposition de réforme du 4 mai 2016 de la Commission européenne », <http://eumigrationlawblog.eu>, 24 mai 2016.

63. Commission européenne, fiche d'information : *Questions et réponses : recommandations sur les conditions à remplir pour la reprise des transferts de demandeurs d'asile vers la Grèce au titre du règlement Dublin*, 8 décembre 2016.

64. Ibid.

65. ASGI, *Rapporto AIDA sull'accoglienza in Italia dei richiedenti asilo*, 28 mars 2017.

66. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 2118 (2016) : « Les réfugiés en Grèce : défis et risques – Une responsabilité européenne », 21 juin 2016.

67. Jean-Baptiste FARCY, Eimear O'NEIL et David WATT, « Désespérément à la recherche de solidarité : quand la saga de l'asile dans l'Union européenne continue », <http://eumigrationlawblog.eu>, 8 avril 2016

68. Tribunal de l'Union européenne, 28 février 2017, *NF, NG et NM/Conseil européen*, Aff. T-192/16, T193/16 et T-257/16. Pour un commentaire, Newsletter de l'EDEM, <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/newsletter>, mars 2017.

69. ARCI, « Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de La Valette à aujourd'hui », juin 2016.

70. « En Tunisie, Angela Merkel obtient un accord pour faciliter le renvoi des migrants illégaux », *Le Monde*, 4 mars 2017.

71. Ces projets ont été discutés lors de la réunion informelle de chefs d'État ou de gouvernement de l'UE à Malte le 3 février 2017.

72. « Macron s'engage à accueillir 10 000 réfugiés d'ici à 2019 », *Le Monde*, 9 octobre 2017.

RÉSUMÉS

L'« approche hotspots » est l'une des réponses à ce que l'Union européenne a appelé la « crise migratoire » de 2015. Elle consiste à apporter l'appui d'agences européennes (essentiellement le bureau européen d'appui en matière d'asile (BEAA) et l'agence Frontex) dans des zones situées à la frontière extérieure de l'UE et confrontées, selon la formule de la Commission européenne, à des « pressions migratoires démesurées » pour s'assurer que tous les migrants qui pénètrent sur le territoire européen sont identifiés, enregistrés et que leur cas est traité en fonction de leur situation : prise en charge des personnes éligibles à l'asile, renvoi des autres. L'« approche hotspots » s'est rapidement traduite, dans les deux pays où elle a été déployée, l'Italie et la Grèce, par la création de centres de confinement – lorsqu'il ne s'est pas agi de centres de détention –, générateurs de violences, surpeuplés et sous-équipés, où le tri des arrivants s'effectue au mépris des règles européennes et internationales en matière d'accueil des demandeurs d'asile et de traitement de leurs demandes. Cet article se propose de décrire le cadre juridique incertain de l'« approche hotspots » et sa mise en œuvre dans les deux pays concernés depuis sa mise en place fin 2015, ainsi que les conséquences qu'elle a entraînées sur les droits fondamentaux des personnes. Il montre que ce dispositif, complété par le mécanisme de « relocalisation » des demandeurs d'asile et la conclusion de l'accord migratoire entre l'UE et la Turquie de 2016, participe d'une stratégie ancienne des pays européens de tenir à distance les exilés qui cherchent à rejoindre l'Europe, fût-ce au prix du contournement des principes qui les engagent au plan régional avec la Charte des droits fondamentaux de l'UE et Convention européenne des droits de l'homme, et international avec la Convention de Genève sur les réfugiés.

The “hotspot” approach is one of the answers to what the European Union has called the 2015 “migratory crisis”. It consists in providing the support of European agencies (mostly the European Asylum Support Office and the European Border agency, Frontex) in areas located on the outer border of the EU. These areas are faced, in the words of the European Commission, with “disproportionate migratory pressures” the support aims to ensure that all the incoming migrants are identified, registered, and that their case is managed according to their situation. Eligible asylum seekers are channelled into an asylum procedure while others are sent back to their country of origin. In the two countries where it was implemented – Greece and Italy – the “hotspot approach” has rapidly resulted in the creation of holding – if not detention – centres which are violent, overcrowded, underequipped and where the incoming migrants are processed in contravention of European and international rules governing the reception of asylum seekers and the processing of their applications.

This paper aims to describe the questionable legal framework of the “hotspot approach” and its implementation in Greece and Italy since the end of 2015. It will also focus on the consequences for these people’s fundamental rights. The paper shows that the approach, completed by the procedure of “relocation” of asylum seekers and the 2016 Refugee Deal between Turkey and the EU is part of an enduring strategy of European countries to keep off the exiles who wish to come to Europe even though it means circumventing principles that bind them regionally with the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the European Convention on Human Rights as well as internationally with the Geneva Convention on the Status of Refugees.

INDEX

Mots-clés : régime européen d'asile commun, relocalisation, hotspots

Keywords : Hotspot, relocalisation, Common European Asylum System

AUTEUR

CLAIRE RODIER

Claire Rodier est juriste au GISTI