



2 0 2 4

ARCHIVES
de
POLITIQUE
CRIMINELLE



Frontières

N°46

EDITIONS A. PEDONE
13 RUE SOUFFLOT - 75005 PARIS

ARCHIVES DE POLITIQUE CRIMINELLE

Fondées par Marc ANCEL

Publiées par :

Le Centre Droit, Ethique et Procédures
(CEDP, Université d'Artois)
Le Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques
(CERCOP, Université de Montpellier)
L'UMR Droit et changement social
(Université de Nantes)
Le Centre de droit pénal et de criminologie
(Université Paris Nanterre)
Institut de recherche juridique de la Sorbonne - département de droit pénal
(Université Paris I Panthéon-Sorbonne)
L'Equipe poitevine de recherche et d'encadrement doctoral en sciences criminelles
(Université de Poitiers)
Le Centre de Droit privé fondamental
(CDPF, Université de Strasbourg),
Le Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales
(CESDIP - CNRS)
L'Institut des Etudes et de la Recherche sur le Droit et la Justice
(IERDJ)

Comité de direction :

Directrice :
Christine LAZERGES,
Professeur émérite de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Rédacteurs en chef :

Julie ALIX,
Professeure à l'Université Paris Nanterre,
Pascal BEAUVAIS,
Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne

Rédactrice en chef adjointe :

Anne SIMON,
Professeure à l'Université d'Artois

Comité de rédaction :

Olivier CAHN, Yves CARTUYVELS, Nicolas CATELAN,
Virginie GAUTRON, Joël HUBRECHT, Jean-Paul JEAN,
Jocelyne LEBLOIS-HAPPE, Laurence LETURMY,
Jacques de MAILLARD, Stefano MANACORDA,
Raphaële PARIZOT, Pierrette PONCELA,
Anne PONSEILLE, François SAINT-PIERRE, Valérie SAGANT,
Denis SALAS, Alexandre VIALA, Sandrine ZIENTARA

Comité d'honneur :

Jean DANET, Georges GARIOUD, Geneviève GUIDICELLI-DELAGE,
Reynald OTTENHOF, Françoise TULKENS

*Toute la correspondance relative aux Archives de politique criminelle
doit être adressée au secrétariat de rédaction :*

archpolcrim@gmail.com

AVANT-PROPOS

Dans la nuit du samedi 14 au dimanche 15 septembre 2024, au large du Pas-de-Calais, huit personnes sont mortes dans le naufrage de leur embarcation de fortune grâce à laquelle elles espéraient traverser par la mer la frontière entre la France et l'Angleterre, mues par l'espoir d'une vie meilleure. Dans un monde où le mouvement militant « *no border* » multiplie ses actions, au rythme des victoires électorales des partis nationalistes européens qui se succèdent, les frontières sont au cœur de tous les slogans et animent vivement les débats politiques. Contestées, réaffirmées, détestées, sacralisées, ignorées ou niées, ces « limite(s) d'un territoire, ou séparant deux États »¹ ont depuis longtemps dépassé leur vocation première de bornage territorial pour devenir des lieux complexes, théâtres de l'émergence de nouvelles questions de politique criminelle.

Comme le rappelle Bertrand Badie dans la contribution d'ouverture de ce numéro, historiquement, la frontière marque d'abord la séparation. « Objet de droit à prétention universelle »², la frontière émerge avec le concept d'État-nation à la Renaissance, État dont la pleine souveraineté ne pouvait être limitée que par les contours de son emprise territoriale. Les guerres permettent d'ailleurs parfois le déplacement des frontières et ainsi l'extension du champ du pouvoir. La contribution D'Iryna Grebenyuk, consacrée à la guerre de territoire Ukraine-Russie témoigne d'abord de cet enjeu fondamental : il s'agit de savoir à qui appartient la terre et qui la contrôle. Cette revendication d'un espace souverain limité, excluant, apparaît d'ailleurs comme la justification première de la lutte contre l'immigration qui n'aurait pas été choisie par l'État. Elle justifie les discours en faveur du maintien des étrangers en dehors des frontières. A cet égard, la lutte contre l'immigration clandestine connaît depuis plusieurs décennies, et d'une manière extrême plus récemment, un durcissement des politiques criminelles destinées à tenir certains étrangers en dehors du territoire national. Ce « verrouillage » des frontières, promesse de nombreux partis d'extrême-droite en Europe et qui séduit assez largement les électeurs interroge les mutations de la politique criminelle. Danièle Lochak déplore à cet égard une « volonté devenue obsessionnelle de contrôler plus efficacement les frontières » quitte à générer et tolérer les atteintes aux droits fondamentaux des personnes qui en découle. Des excès et des abus sont observés si fréquemment que l'auteure interroge même le caractère intrinsèquement « criminel » de cette politique.

Les outils de cette lutte renouvelée et caractérisée par une sévérité accrue apparaissent encore dans plusieurs contributions de ce numéro. Ces outils d'éloignement et d'exclusion des étrangers en situation irrégulière sont d'abord juridiques. La généralisation des *hotspots* par le Pacte de l'Union européenne sur la migration et l'asile adopté en mai 2024 en est l'une des manifestations parmi les plus documentées. Danièle Lochak les évoque comme témoignant d'un renforcement des

¹ Dictionnaire *Le Robert*, °Frontière, version en ligne.

² L'expression est empruntée à la contribution de Bertrand Badie.

techniques d'éloignement des population migrantes que l'on souhaite garder à l'écart des frontières en repoussant « le cordon sanitaire plus loin » et en créant des « camps aux portes de l'Europe ». Le choix de l'Union européenne de créer ces *hotspots* fait aussi l'objet de la contribution proposée par Denis Duez et Agathe Piquet qui l'abordent comme « l'institutionnalisation d'un nouvel humanitarisme européen ». Les auteurs déplorent par cette généralisation le déploiement d'une approche qui a déjà montré toutes ses défaillances « limitant *de facto* et *de jure* l'accès à la protection internationale, (favorisant) le recours généralisé à la rétention administrative, y compris des mineurs, et (permettant) des conditions d'accueil détériorées pour les personnes les plus vulnérables ». En parallèle du développement des *hotspots*, l'expérience italienne des « navires-quarantaine » pendant la période de pandémie de la *Covid 19* est racontée par Lorenzo Alluni. La frontière italienne y apparaît déplacée sur la mer pour éviter toute contamination sur le territoire, constatant une « séquestration temporelle » des migrants et « leur neutralisation à la fois dans l'espace et face à l'impossibilité de demander une protection ». Jean-Louis Iten montre encore le durcissement du contrôle des migrations par l'interprétation faite par les autorités compétentes des dispositions relatives à l'asile. L'auteur dresse un constat critique de cette lecture « répressive » d'un droit de l'asile appliqué de manière casuistique et très incertaine pour les demandeurs. Les mécanismes répressifs du droit pénal sont aussi largement mobilisés pour empêcher et sanctionner le franchissement illégal des frontières. Céline Chassang explore ainsi l'ampleur du phénomène de criminalisation de l'entrée et de la présence irrégulières des migrants en Europe, dessinant un « maillage toujours plus serré » du droit pénal, qu'il soit procédural ou substantiel.

Mais ces outils nouveaux du contrôle ne sont pas exclusivement juridiques. En ce sens, Federica Infantino propose une mise en lumière du rôle des sociétés privées dans le contrôle des migrations aux frontières, instaurant ainsi une « gouvernance informelle » peu contrôlée qui s'ajoute aux dispositifs institutionnels. Olivier Clochard évoque quant à lui « un déploiement spatial ininterrompu des contrôles migratoires aux frontières » et évoquant des contrôles opérés sur le littoral de la manche et la mer du nord entre 1999 et 2024. Il observe une évolution des politiques et des dispositifs depuis les années 1990 destinés à éviter à tout prix l'installation des migrants « indésirables », sans considération du net amoindrissement de leur protection juridique. Le risque inhérent à ces politiques sécuritaires est bien celui des atteintes aux droits fondamentaux qu'elles génèrent. Daniela Trucco l'illustre en évoquant la répression des mouvements sociaux dans le contexte de la lutte contre l'immigration à la frontière franco-italienne. Sa recherche met ainsi en lumière l'imbrication entre contrôle des migrations et des mouvements sociaux, constatant notamment « une phase de recul de la liberté associative ». Cléa Fortuné offre également une illustration des atteintes aux droits de certaines populations en évoquant les violences susceptibles d'être exercées envers les personnes migrantes au nom de la protection de la frontière, décrivant la situation paroxystique de la frontière entre les Etats-Unis et le Mexique. L'Etat du Texas y applique des politiques drastiques « anti-migratoires et sécuritaires » qui mettent en danger le droit à l'intégrité et à la vie des personnes concernées.

Face aux situations extrêmes, le droit et la géopolitique s'entremêlent, trop souvent pour abandonner une minorité au terrible sort où l'enferment les frontières. L'abandon des enfants français de djihadistes en Syrie est ainsi au cœur de combats politiques et juridiques dont Marie Dosé se fait l'écho. Hors des frontières, point de protection ? L'auteure s'insurge contre la situation de « ces enfants victimes que la France abandonne et refuse de protéger », en méconnaissance des garanties que devrait leur offrir la Convention européenne des droits de l'homme. Mais de son côté, Joël Hubrecht, dans une étude portant sur les Rohingya, expose comment cette « minorité la plus persécutée au monde », privée d'Etat, déplacée, sans refuge, défend son « droit d'avoir des droits ». L'auteur décrit comment, pour « ramener " les réfugiés en orbite " ³ sur terre et leurs persécuteurs dans son champ de compétence, la justice internationale peut s'appuyer sur la dimension transnationale de certains crimes, que des États peuvent représenter les intérêts de communautés qui ne vivent pas sur leur sol, et que des juges nationaux, dans certains cas, peuvent poursuivre des crimes commis à l'étranger par des criminels étrangers sur des victimes étrangères ».

A l'autre bout du spectre, bien loin des idées de séparation et d'exclusion que peut incarner la frontière, certains nous rappellent qu'elle est aussi et surtout un lieu de rencontre, d'échanges. Les frontières n'ont jamais été intangibles mais, à la faveur de la mondialisation, les relations transfrontières se sont multipliées, et développées de manière exponentielle. La multiplication des échanges transfrontières des biens, des services mais aussi des hommes, a parfois été interprétée comme une perte d'efficacité des frontières, mais aussi une perte de sens de ces dernières, interrogant même la rationalité de leur maintien. L'attraction de la frontière et non plus l'exclusion qu'elle génère apparaît au cœur de la contribution de Bertrand Badie qui formule le constat d'une frontière qui « change de sens », car « la mondialisation rend la différence plus attractive que la séparation ». Dès lors, le franchissement de la frontière est parfois encouragé ou, à tout le moins protégé. Même si cet aspect du sujet est sans doute moins central lorsqu'il s'agit d'évoquer les mutations de la politique criminelle, il n'en est toutefois pas absent. En témoigne d'ailleurs l'article de Luca Masera qu'il consacre au droit pénal en Italie comme outil de protection des droits des migrants. Bien que l'Italie s'illustre tout autant dans le domaine des politiques anti-migratoires sécuritaires, l'auteur révèle que « le système pénal italien est également intervenu ces dernières années pour protéger les migrants, en sanctionnant des comportements qui avaient violé leurs droits fondamentaux au cours de la migration ». Le procès de l'ancien ministre de l'intérieur italien, Matteo Salvini, pour avoir séquestré des migrants à l'été 2019⁴, témoigne du renversement possible de l'usage du droit pénal qu'appelle de ses vœux Luca Masera, invitant les « pénalistes » à demeurer des vigies de la protection des droits fondamentaux des personnes qui traversent les frontières.

³ P. HASSNER, « Revanche et misère des frontières : une dialectique ambiguë », *La revanche des passions. Métamorphoses de la violence et crise du politique*, Fayard, 2015, p.330.

⁴ Le Monde, 15 sept. 2024.

AVANT-PROPOS

Enfin, outre ces intensifications des échanges qui cristallisent la diversité des problématiques que font naître les frontières, l'idée même de frontière pourrait apparaître aujourd'hui dépassée. Éprouvée par la création d'espaces géographiques supranationaux, régionaux ou mondiaux. L'observateur s'interroge dorénavant sur d'éventuels changements d'échelle, à mesure par exemple que l'intégration de l'Union européenne se renforce. En effet, même si la dimension territoriale de la frontière peine à dépasser le niveau étatique, les espaces juridiques européens et internationaux constituent dorénavant une réalité tangible. A cet égard, plusieurs contributions interrogent la consistance d'un nouveau territoire européen, doté de frontières propres, porté par la création de l'espace européen de liberté, de sécurité et de justice grâce aux Traités de l'Union. Cependant, comme l'explique Myriam Benlolo Carabot, le terme d'espace n'est pas synonyme de territoire et les difficultés de construction d'un territoire européen demeurent, même si le contrôle des frontières extérieures est organisé et tend à se renforcer depuis les accords Schengen. La question est également posée par Daniel Flore : cet « espace de liberté, de sécurité et de justice est-il un espace sans frontières intérieures ? » L'auteur y répond par la négative, reconnaissant les indépassables souverainetés des États composant l'Union. Et ce sens encore, Laetitia Gaurier explore les limites de la confiance mutuelle dans cet espace de l'Union en abordant la proposition de règlement relatif aux transmissions des procédures pénales. Bien que permettant une meilleure coordination du travail des autorités compétentes, il semble pour l'heure difficile d'y lire « une politique criminelle pensée au-delà des frontières nationales ».

A défaut d'espaces territoriaux qui révéleraient une configuration renouvelée et donc évolutive des frontières, certaines contributions appréhendent des espaces normatifs supranationaux comme une forme à considérer de dépassement des frontières déjà acquis. Ainsi, Thibaut Feury Graff et Tano Kassim Acka envisagent l'étude des instruments normatifs « contre l'immigration en provenance du continent africain » comme révélateurs d'une migration des normes garantissant l'immobilité des hommes. Observant ce mouvement de dépassement national des systèmes juridiques, Iryna Grebenyuk évoque quant à elle le partage des compétences juridictionnelles pour connaître des « crimes internationaux commis en Ukraine » évoquant des « souverainetés solidaires », dont les compétences universelles ont vocation à dépasser les frontières. Le dépassement des systèmes nationaux est encore nécessaire lorsqu'ils sont défaillants comme le rappelle Caroline Boiteux-Picheral dont l'étude est consacrée à la « justice pénale cosmopolite contre le trafic de migrants et la traite des êtres humains en droit de l'Union européenne ».

Les enjeux actuels de politique criminelle autour des frontières s'inscrivent donc dans l'histoire longue du pouvoir étatique exercé sur un territoire délimité et des obstacles qu'il peut rencontrer, mais dans un monde dématérialisé d'échanges et de mouvements dans lequel ces repères physiques traditionnels ne peuvent être qu'éprouvés.

Anne SIMON

*professeure de droit privé et de sciences criminelles
à l'Université d'Artois*

**DE L'APPROCHE « HOTSPOT »
AU PACTE SUR LA MIGRATION ET L'ASILE :
L'INSTITUTIONNALISATION
D'UN NOUVEL HUMANITARISME EUROPÉEN**

par

DENIS DUEZ

Professeur ordinaire en science politique à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

et

AGATHE PIQUET

Chercheuse post-doctoral F.R.S.-FNRS à l'UCLouvain Saint-Louis – Bruxelles

Après trois ans de négociations ardues, le Conseil de l'Union européenne (UE) a adopté définitivement le nouveau Pacte sur la Migration et l'Asile (NPMA) le 14 mai 2024. Ce vote, qui intervient dans le contexte des élections européennes de juin 2024 et dans un climat marqué par le succès croissant en Europe des partis portant un agenda identitaire et anti-migration, n'a cependant ni clos les débats ni apaisé les polémiques autour de ce pacte et des textes législatifs qui le composent.

Au cœur des discussions se trouve notamment l'introduction généralisée d'une nouvelle procédure de filtrage accéléré des personnes migrantes aux frontières extérieures de l'UE, directement inspirée de l'approche « hotspot » conçue par la Commission européenne durant la crise des réfugiés de 2015. Cette approche, présentée comme une réponse humanitaire innovante visant à assurer une protection efficace des demandeurs d'asile tout en offrant un soutien aux Etats membres « de première ligne » confrontés à une pression migratoire importante, avait pourtant rapidement été critiquée, en particulier par des ONG et des chercheurs, en raison de son inefficacité et des nombreuses violations des droits fondamentaux qu'elle entraînait.

Cet article retrace la généalogie de l'approche hotspot, de sa conception par la Commission européenne comme réponse à la crise humanitaire de 2015 à sa pérennisation dans le NPMA. Dans un premier temps nous reviendrons sur la genèse d'un dispositif conçu dans un contexte d'urgence et que nous analysons comme l'expression d'un « nouvel humanitarisme » (Pallister-Wilkins, 2015), associant une logique humanitaire de protection des demandeurs d'asile à une logique sécuritaire centrée sur la protection de l'espace Schengen (I). Nous évoquerons ensuite la mise en œuvre des hotspots en Grèce et en Italie pour montrer que, en dépit des objectifs humanitaires affichés, leur fonctionnement les a transformés de fait en dispositifs de sécurité caractérisés par le tri des migrants et leur accès limité à la protection internationale, le recours massif à la rétention

administrative et, finalement, des conditions d'accueil fortement dégradées (II). Enfin, nous soulignerons la filiation entre cette première version de l'approche hotspot et son institutionnalisation dans le NPMA (III).

I. RÉPONDRE À L'URGENCE : CRISE DES RÉFUGIÉS ET GENÈSE DE L'APPROCHE HOTSPOT

Depuis les années 2000, les politiques de migration et d'asile ont acquis une place centrale sur l'agenda politique européen sur fond de clivages marqués entre les Etats membres de l'UE. La saillance et la polarisation de cet objet ont été accentuées à la suite de l'intensification des flux migratoires à destination de l'Europe entre 2010 et 2011, puis très nettement à partir de 2015 (Ayata et al., 2018)¹. Rapidement, les Etats dits de « première ligne », en particulier la Grèce et l'Italie, par les territoires desquels plus de 90% des entrées dans l'UE ont lieu (OIM, 2016), sont confrontés à un afflux migratoire important. Ces Etats peinent alors à assumer leurs obligations de contrôle aux frontières extérieures, ainsi que d'accueil et d'enregistrement des personnes pénétrant l'espace Schengen. A ces difficultés s'ajoutent des désaccords majeurs entre les Etats membres qui répondent en ordre dispersé à la crise des réfugiés qui se transforme alors en crise de l'espace Schengen (Ayata et al., 2018).

En réaction, Dimitris Avramopoulos, le Commissaire européen pour la migration, les affaires intérieures et la citoyenneté, annonce en avril 2015 l'intention de la Commission de proposer le mois suivant un Agenda européen en matière de migration qui, en plus de solutions d'urgence, doit offrir une action européenne plus globale et structurée. L'une des principales innovations de cet Agenda européen est l'introduction d'une approche hotspot dont les contours restent cependant relativement flous (Commission, 2015a). Celle-ci est brièvement décrite dans ce texte comme un mécanisme de coordination inter-agences visant à assister les autorités des Etats de première ligne à rapidement identifier, enregistrer et prendre les empreintes digitales des migrants nouvellement arrivés.

Soutenue par le Conseil Justice et Affaires intérieures lors de la réunion des 25 et 26 juin 2015, la Commission clarifie par la suite les buts de l'approche hotspot (Commission, 2015b, 2015c). Cette dernière est présentée comme une forme de soutien opérationnel temporaire apporté aux Etats affectés par une « situation d'urgence ou de crise » à leurs frontières externes en raison d'une pression migratoire « disproportionnée ». L'objectif est de concentrer l'action des agences européennes déjà compétentes pour épauler les Etats membres ainsi que d'éviter toute duplication de leurs efforts pour maximiser l'impact de leurs activités par le biais d'une approche intégrée. L'assistance apportée par l'UE doit alors, via le dispositif hotspot, intégrer deux dimensions.

D'une part, il s'agit d'aider les Etats membres à assurer une gestion rapide et ordonnée des flux migratoires qui, en plus de leur caractère disproportionné, seraient de nature « mixte », mêlant demandeurs d'asile et migrants dits

¹ En 2015, 1 257 000 primo-demandeurs d'asile introduisent en effet une demande de protection internationale dans les Etats membres de l'UE, et ils sont encore 1 204 300 l'année suivante (Eurostat, 2017).

économiques. La Commission met ainsi en avant l'incapacité des Etats de première ligne à satisfaire au droit européen et à leurs obligations en matière d'identification, d'enregistrement et de prise d'empreintes des migrants. A titre d'illustration, en Grèce, en raison d'un manque de personnel et d'équipement, seules 8% des personnes nouvellement arrivées sont enregistrées dans le système EURODAC durant l'été 2015 (Bousiou, 2020). Les défaillances du système grec, préexistantes mais amplifiées par la hausse du nombre d'arrivées (Dimitriadi, 2023), sont appréhendées comme mettant à mal le fonctionnement du régime de Dublin et donnant naissance à des mouvements secondaires non contrôlés vers d'autres Etats membres. Un soutien opérationnel des agences européennes est alors conçu comme nécessaire pour parvenir à un enregistrement de toutes les personnes aux frontières externes de l'UE ainsi que pour orienter les individus vers la voie institutionnelle appropriée à leur situation. Dans ce sens, le filtrage entre les personnes devant faire l'objet d'une procédure de retour et celles nécessitant une protection internationale est établi par la Commission européenne comme une précondition nécessaire au bon fonctionnement du régime de solidarité internationale qui constitue la deuxième facette de l'approche hotspot.

D'autre part, la Commission souligne en effet la nécessité, une fois le filtrage opéré, d'aider les Etats de première ligne à traiter rapidement les demandes d'asile au nom de la solidarité entre Etats membres et des engagements internationaux et valeurs promues par l'UE. Les experts nationaux déployés des agences européennes doivent ici apporter leur appui aux autorités des Etats accueillant des hotspots pour enregistrer et examiner les demandes d'asile aussi promptement que possible, en particulier celles des personnes les plus vulnérables. Ils doivent également contribuer à identifier et à préparer les dossiers des potentiels candidats au mécanisme européen de relocalisation qui prévoit un système de répartition des demandeurs d'asile des Etats de première ligne vers les autres Etats membres. Un soutien financier est en outre offert aux Etats hôtes pour les appuyer dans leur effort de réception des migrants alors que les conditions d'accueil tendent à se dégrader (Bousiou, 2020).

La promesse sous-jacente à l'approche hotspot d'« améliorer conjointement l'accueil des demandeurs d'asile et l'expulsion des migrants catégorisés comme économiques » (Tassin, 2019, 161) transparait dans le fonctionnement même des sites et des acteurs impliqués. Après avoir été interceptés ou secourus aux frontières extérieures des Etats hôtes des hotspots, les migrants nouvellement arrivés sont l'objet d'un premier examen médical. Débutent ensuite les entretiens et les activités d'enregistrement, de vérification de l'identité et de la nationalité et de prise d'empreintes par les autorités nationales, secondées par Frontex. Les experts du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), renforcés par du personnel du Haut-Commissariat aux réfugiés (UNHCR), doivent, eux, fournir des renseignements sur les procédures d'asile et de relocalisation à ces personnes. Les informations ainsi rassemblées doivent permettre d'effectuer un premier tri entre les individus qui veulent demander l'asile, ceux qui peuvent être l'objet d'une procédure de retour immédiate et ceux pour lesquels un doute persiste. En parallèle, les experts de Frontex peuvent réaliser des « débriefings » visant à collecter des données sur les routes, modes opératoires et mouvements secondaires

des migrants et à partir desquels les experts d'Europol voire d'Eurojust peuvent demander l'ouverture d'enquêtes sur les éventuels réseaux criminels impliqués. Le personnel d'Europol est également chargé de procéder à des vérifications secondaires de l'identité des personnes, notamment en recoupant les informations collectées lors des entretiens avec celles des bases de données européennes et internationales. Les étapes suivantes dépendent de la voie institutionnelle jugée la plus appropriée pour l'individu. Les personnes considérées comme nécessitant une protection internationale sont orientées vers la procédure d'asile adaptée voire vers le programme de relocalisation par les autorités nationales, épaulées par les experts d'EASO. Les autres sont l'objet d'une procédure de retour, potentiellement coordonnée par Frontex et pour laquelle l'Organisation internationale des migrations (OIM) peut également apporter son soutien.

De la sorte, les hotspots sont censés fonctionner dans un esprit de « *dock-and-go* » (Tazzioli, Garelli, 2018, 1010), de premier débarquement et d'enregistrement des personnes nouvellement arrivées avant leur transfert rapide vers la structure et la voie institutionnelle estimées adaptées à leur situation individuelle. Ces sites de transit temporaire sont ainsi orientés vers deux buts pensés comme « mutuellement atteignables » (Waerp, 2019, 12) et dépendants l'un de l'autre : assurer l'ordre aux frontières extérieures de l'UE pour se conformer *in fine* aux engagements en matière de droit international et de droits de l'homme. À ce titre, l'approche hotspot donne donc à voir des synergies entre une logique de contrôle (caractérisée par la mise en œuvre des mécanismes et règles d'identification et d'enregistrement), d'accueil (par l'aide fournie en matière de logement, de santé, de restauration, y compris par les agences humanitaires et les ONG associées aux hotspots) et de protection (la finalité de ce dispositif étant le bon fonctionnement du système d'asile européen) (Bousiou, 2020).

Présentée comme une réponse innovante à une crise décrite comme sans précédent, l'approche hotspot est fortement soutenue par les gouvernements des États membres (Tassin, 2019). Sans être officiellement activée par l'Italie et la Grèce, l'approche hotspot est lancée lorsque ces deux pays sollicitent une aide financière de l'UE (Ayata et al., 2018), entraînant la création de quatre hotspots dans la première – Lampedusa, Pozzallo, Messina, Taranto – et cinq dans la seconde – Lesbos, Chios, Samos, Leros, Kos. L'observation du fonctionnement de ces sites donne à voir une finalité sécuritaire prenant largement le dessus sur les logiques d'accueil et de protection. Dans ce sens, l'implémentation de l'approche hotspot révèle l'évolution d'un cadrage d'une « crise humanitaire » à une « gestion de la crise migratoire » (Garelli, Tazzioli, 2016).

II. DE L'URGENCE À LA NORMALISATION :

LES HOTSPOTS COMME EXPRESSION DU « NOUVEL HUMANITARISME »

La littérature sur la mise en œuvre de l'approche hotspot en offre différentes interprétations. Alors que certains travaux y voient une modalité d'expansion de l'UE (Papoutsi et al., 2019), en particulier du fait du renforcement des prérogatives des agences européennes, d'autres la décrivent comme un mécanisme de

surveillance des Etats du Sud de l'Europe, « talon d'Achille » (Garelli, Tazzioli, 2016) de la ligne frontière de l'espace Schengen. Un autre pan de la littérature met plutôt en exergue l'orientation intrinsèquement sécuritaire sous-jacente aux hotspots, conçus comme une manifestation supplémentaire de l'objectif politique d'un contrôle renforcé des migrations en Europe (Papoutsi et al., 2019, Bousiou, 2020). D'ailleurs, à Lampedusa et à Lesbos, les hotspots sont installés dans des structures préexistantes, utilisées depuis les années 2000 pour le contrôle et la détention de migrants en situation irrégulière. Alors même que ces sites avaient été fortement critiqués pour les conditions de vie déplorables, le manque d'accès à la protection internationale et les atteintes aux droits fondamentaux, leur utilisation se trouve légitimée dès 2015 par la rhétorique de l'accueil mobilisée par la Commission européenne et l'innovation que constitue l'intervention des agences de l'UE (Tassin, 2019).

Nous démontrons ici que plus encore qu'une logique sécuritaire, l'approche hotspot incarne le « nouvel humanitarisme » qui sous-tend de plus en plus les politiques de contrôle aux frontières, en Europe et au-delà (Pallister-Wilkins, 2020). Loin des principes universalistes et d'allègement de la souffrance défendus par l'humanitarisme entendu au sens plus traditionnel du terme, le « nouvel humanitarisme » agit comme un mécanisme de pouvoir et de gouvernement visant à mettre en ordre et à maintenir le contrôle sur les migrations par la poursuite des impératifs du *care* et du *policing* présentés comme « concomitants et co-constitutifs » (Pallister-Wilkins, 2020, 1001). C'est ce que montre cette section en se centrant sur trois dimensions caractéristiques du fonctionnement des hotspots en tant que « caution humanitaire d'un dispositif principalement sécuritaire » (Tassin, 2019, 172) : la mise en place de procédures strictes de filtrage limitant l'accès à la protection internationale des migrants ; le recours massif à des mesures de restriction géographique ; et des conditions d'accueil fortement détériorées, y compris pour les personnes les plus vulnérables.

A. Filtrage et ineffectivité de la protection internationale dans les hotspots

L'approche hotspots est présentée en 2015 comme visant à garantir l'accès à la protection internationale par des processus de filtrage et l'envoi d'experts des agences européennes. Or, contrairement aux objectifs annoncés, la protection offerte aux migrants n'est ni rapide ni effective. A cet égard, l'Agence des droits fondamentaux de l'UE (FRA) souligne les défaillances répétées dans les hotspots quant à l'offre d'informations aux migrants sur la protection internationale (FRA, 2016, 2019). Elle insiste sur le caractère fragmenté de l'information donnée et l'absence de traductions dans toutes les langues nécessaires. Par exemple, dans les hotspots italiens, les migrants passent par une phase de pré-identification lors de laquelle ils doivent remplir un *foglio-notizie* avec leur nom, prénom, nationalité et la raison pour laquelle ils ont quitté leur pays d'origine. Toutefois, ils n'ont généralement pas été informés de la finalité de ce document, dont une partie est rédigée en italien, et ne savent pas que ce formulaire joue un rôle déterminant dans la suite du processus et dans leur possibilité de demander l'asile (Papadolou, 2016, Guild et al., 2017).

Ce mode de filtrage est dénoncé comme l'un des mécanismes qui contribuent à « attribuer » (Ayata et al., 2018, 36) des profils migratoires aux individus et à restreindre l'accès à la protection internationale. En effet, les processus de présélection opérés dans les hotspots conduisent à une répartition dans une voie institutionnelle plutôt que dans une autre à partir de certains traits collectifs, en particulier la nationalité, et du peu d'informations collectées durant les procédures d'identification et les entretiens, réalisés généralement de manière rapide, parfois sans interprète adapté ni examen réel des situations individuelles (Guild et al., 2017, Ayata et al., 2018, Tassin, 2019). La FRA relève dans ce sens la situation de ressortissants de pays d'Afrique sub-saharienne ou de Tunisie privés de la possibilité de demander l'asile dans les hotspots italiens (FRA, 2016, 2019).

De plus, l'objectif affiché par la Commission européenne de renforcer la protection internationale en favorisant par les hotspots la mise en œuvre du programme de relocalisation n'est pas rempli : seuls 12 706 et 21 999 demandeurs d'asile ont été relocalisés respectivement depuis l'Italie et la Grèce dans le cadre du mécanisme d'urgence entre 2015 et 2017, loin de l'objectif initial de 160 000 personnes (EPRS, 2023). Si ce programme est un échec pour des raisons qui dépassent le cadre de cet article (Guild et al., 2017), des défaillances sont tout de même propres à l'approche hotspot. Tout d'abord, peu de migrants dans les hotspots répondent aux conditions d'éligibilité du mécanisme qui sont d'être ressortissants d'un pays qui franchit le seuil de 75% de taux moyen de reconnaissance d'une protection internationale au sein de l'UE. Un autre défi est de garder les candidats à la relocalisation volontaires face aux retards accumulés dans le traitement des dossiers dans les hotspots du fait des ressources insuffisantes -des autorités nationales, des lenteurs dans les contrôles de sécurité ou des rejets des Etats membres vers lesquels les demandeurs d'asile doivent être transférés, généralement au motif d'un manque de structures adaptées (Papadoulou, 2016 ; Guild et al., 2017).

L'accès à la protection internationale depuis les hotspots se révèle encore plus limité en Grèce à partir de l'application de l'accord controversé entre l'UE et la Turquie du 18 mars 2016. Celui-ci prévoit que tous les migrants arrivés irrégulièrement en Grèce depuis la Turquie après le 20 mars 2016 soient enregistrés, puis soient l'objet d'une procédure de retour vers la Turquie s'ils ne demandent pas l'asile ou si leur demande est jugée non fondée ou inadmissible. Cet accord, fondé sur le postulat que la Turquie est le premier pays d'asile pour les ressortissants syriens et un pays tiers sûr pour les autres nationalités (Commission, 2016), modifie radicalement le fonctionnement des hotspots grecs et mène à une réforme de la législation et de l'administration nationales en matière d'asile (Dimitriadi, 2023). Les demandes de protection internationale sont alors de plus en plus directement traitées par les autorités grecques dans les hotspots, soutenues par les experts d'EASO, dans le cadre des procédures accélérées à la frontière nouvellement créées (Cour des comptes européenne, 2019). Or, ces changements n'ont pas été pleinement anticipés et les ressources humaines et matérielles insuffisantes causent des retards importants dans le traitement des demandes d'asile. La majorité des migrants arrivés après le 20 mars 2016 dans les hotspots grecs n'avaient ainsi toujours pas pu déposer une demande d'asile en

septembre de la même année (Cour des comptes européenne, 2017). Les traitements différenciés appliqués pour décongestionner le système grec font en plus que certaines nationalités sont particulièrement affectées par ces délais, créant de fortes tensions dans les hotspots (*Ibid.*).

Outre ces lenteurs, l'accord vise un rejet du plus grand nombre des demandeurs d'asile arrivés après mars 2016, à l'exception des personnes catégorisées comme vulnérables et de celles pouvant prouver que la Turquie n'est pas un Etat tiers sûr pour elles (Bousiou, 2020). L'édiction des ordres de retour vers la Turquie, massivement annulés dans un premier temps par les comités d'appel (Gkilati, 2017), est encore plus généralisée après la réforme du système grec d'asile de 2019 et 2020. Celle-ci ajoute de nouveaux critères d'inadmissibilité des demandes de protection internationale (e.g. indisponibilité d'un interprète de la langue du demandeur d'asile), tandis que le durcissement des conditions pour faire appel d'une décision d'inadmissibilité rend quasiment impossible l'accès à cette procédure sans une aide juridique, très insuffisante voire quasi-inexistante dans les hotspots (Dimitriadis, 2023). A cela s'ajoute la décision ministérielle grecque du 7 juin 2021 qui, en faisant de la Turquie un pays tiers sûr pour les ressortissants d'Afghanistan, de Somalie, du Pakistan, de Syrie et du Bangladesh, prive de l'accès à la protection internationale 70% des demandeurs d'asile en Grèce (EPRS, 2023).

Contrairement aux objectifs affichés, l'approche hotspot s'apparente donc à un plan d'identification sans programme de relocalisation ni protection effective (Garelli, Tazzioli, 2016). Ces résultats mitigés quant à l'accès à l'asile, censé être la finalité de l'approche hotspot, n'empêchent pas la Commission de la présenter comme « une réussite opérationnelle tangible et un exemple concret des principes de solidarité et de responsabilité » envers la Grèce et l'Italie (Commission, 2017). Ce succès est en réalité mesuré à partir d'indicateurs comme la meilleure identification des migrants² ou la baisse du nombre d'arrivées irrégulières³, excluant les enjeux d'une protection internationale rapide et effective. Ainsi, l'accent mis sur les logiques de contrôle se fait au détriment des impératifs de protection, relégués au second plan. Cette orientation semble renforcée par le nombre et la variété des contrôles sanitaires et de sécurité intérieure réalisés avant l'activation de toute logique de protection. L'étendue de ces vérifications traduit aussi le flou entre les catégories d'individus « en risque » et « à risques » (Pallister-Wilkins, 2015) dans la continuité d'un cadrage prédominant des migrations en termes sécuritaires, encore renforcé par l'extension des capacités d'action de Frontex (Horii, 2018) et l'orientation des activités de l'agence (Léonard, Kaunert, 2022).

B. Logique de contrôle et restriction géographique

Sans être des prisons, les hotspots peuvent être assimilés à des « espaces semi-carcéraux » (Pallister-Wilkins, 2020, 992) à même de nuire à la santé mentale et à

² La proportion de migrants dont les empreintes sont enregistrées dans Eurodac serait passée entre septembre 2015 et janvier 2016 de 8% à 78% en Grèce et de 36% à 87% en Italie, et en 2018 elle aurait atteint 100% dans les deux pays (Cour des comptes européenne, 2019).

³ En 2020 la Commission établit par exemple que l'accord UE-Turquie a permis de faire baisser le nombre d'arrivées sur les îles grecques de 94% (https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2020-03/20200318_managing-migration-eu-turkey-statement-4-years-on_en.pdf).

la dignité humaine. La plupart des sites sont hautement sécurisés et fortifiés par le biais de clôtures, de systèmes de surveillance interne, de mobilisation de personnel de police et de sécurité privée, de procédures de contrôle à l'entrée et à la sortie du site (Greek Council for Refugees, 2023).

Plus encore, le recours à des mesures de détention administrative y est généralisé. En Italie, celles-ci sont utilisées à des fins d'enregistrement, en particulier des individus refusant la prise de leurs empreintes digitales (Papadolou, 2016). Or, ces pratiques, parfois accompagnées de l'usage de la force, ne se fondent dans un premier temps sur aucune base légale propre aux hotspots. Elles ont lieu sans qu'aucun ordre de détention ne soit communiqué, sans contrôle judiciaire ni possibilité de contester leur légalité pour les personnes concernées. Dès 2017, des décrets légalisent ces pratiques et étendent les possibilités de détention administrative (e.g. absence de passeport valide ou de garanties financières) (EPRS, 2023).

Du côté des hotspots grecs, l'accord avec la Turquie transforme également les pratiques de détention et mène l'UNHCR et des ONG (dont Médecins sans Frontières) à y cesser leurs activités dès 2016 en signe de protestation. En effet, la Turquie refusant le retour des personnes ayant quitté les hotspots, ces derniers sont transformés en « espaces de quarantaine de facto » (Pallister-Wilkins, 2020, 992) et en centres fermés à l'accès contrôlé à partir de 2021 (EPRS, 2023). Même si aucun texte ne codifie cette restriction et si ces pratiques ont été jugées illégales, les migrants arrivés après mars 2016 reçoivent systématiquement l'interdiction de quitter l'île une fois enregistrés et tant qu'ils n'ont pas reçu de réponse sur leur demande d'asile et que le temps pour un possible appel contre l'inadmissibilité de leur dossier n'est pas épuisé (EPRS, 2023). Plus encore, la détention, censée être une mesure d'exception, devient la règle avec les réformes des politiques d'asile grecques de 2019 et 2020, sans que les personnes ne soient informées des raisons, de la durée et sans qu'elles ne puissent faire appel (Greek Council for Refugees, Oxfam, 2020). Ce recours à des mesures de détention et à une liberté de circulation réduite, dont la nécessité ou la proportionnalité n'ont pas été évaluées, est dénoncé pour son application systématique, y compris aux personnes les plus vulnérables (FRA, 2019).

C. Des conditions d'accueil dégradées dans les hotspots

Combinée aux retards et lenteurs dans le traitement des demandes d'asile et dans l'application des procédures de relocalisation et de retour, l'extension des mesures de détention administrative contribue à la surpopulation dans les hotspots et à la détérioration des conditions d'accueil (Cour des comptes européenne, 2019). Alors que les hotspots avaient été conçus comme des espaces de transit temporaire, ils deviennent des structures d'accueil prolongé, surtout en Grèce après mars 2016, sans avoir été construits et équipés à cette fin. Sans revenir en détails sur des conditions de vie largement documentées (e.g. Gordon, Larsen, 2021), soulignons les nombreuses atteintes aux droits fondamentaux des personnes vivant dans des hotspots (e.g. accès à des conditions de vie décentes, aux soins, à l'aide juridique etc.). La situation est jugée particulièrement inquiétante pour les mineurs non-accompagnés, privés d'espaces dédiés à même de leur offrir plus de sécurité ainsi

que de référents pour les aider dans leurs démarches (FRA, 2019). La dégradation des conditions d'accueil culmine en une série d'épisodes violents conduisant à plusieurs décès et suicides dans les hotspots, ainsi qu'à l'incendie du camp de Moria en 2019, décrit comme un « enfer sur terre » (Gordon, Larsen, 2021, 408) et alors habité par plus de 12 000 personnes.

La pandémie de COVID-19 aggrave les conditions de vie dans les hotspots, transformés en centres de quarantaine inadaptés en raison du manque d'hygiène, d'accès à la vaccination et à l'inapplicabilité des mesures de distanciation sociale (FRA, 2020). Alors que les hotspots grecs avaient déjà atteint plus de six fois leur capacité maximale avant la pandémie, le nombre limité de relocalisations d'urgence, la suspension des procédures de demande d'asile, de transfert vers d'autres États membres et de retour en raison de la pandémie ont encore dégradé la situation (FRA, 2020, EPRS, 2023). Ce « vide juridique » (EPRS, 2023, 3) est loin d'être ponctuel puisque la Turquie n'a toujours pas réautorisé les procédures de retour, interrompues en mars 2020, amplifiant ainsi des problématiques de détention prolongée et de détresse sociale (FRA, 2021). Toutefois, tandis que la Cour européenne des droits de l'homme a récemment condamné la Grèce et l'Italie pour le cadre de vie dans certains hotspots⁴, la Commission européenne a, elle, ouvert en janvier 2023 des procédures d'infraction à l'encontre de la Grèce pour non-respect de la directive de l'UE sur les conditions d'accueil (Commission, 2023).

En définitive, présentée comme une solution d'urgence pour faire face au chaos engendré par l'arrivée massive de migrants, l'approche hotspot n'a pas conduit à la gestion efficace et ordonnée des migrations fondée sur une approche humanitaire promise par la Commission européenne. En outre, alors que cette approche était censée être une solution temporaire, en temps de crise, et qu'elle demeure dénuée de toute base légale, le recours aux hotspots perdure. Plus troublant encore, en dépit de nombreuses controverses et procédures judiciaires engagées par des acteurs nationaux, européens et internationaux, le NPMA en institutionnalise les logiques d'action et les pratiques.

III. DE L'APPROCHE HOTSPOT AU NPMA :

NORMALISATION ET GÉNÉRALISATION D'UNE APPROCHE DÉFAILLANTE

La pratique consistant à transformer en politiques pérennes des dispositifs initialement élaborés comme des mécanismes d'urgence en réponse à des situations de crises est un phénomène classique dans le domaine de l'action publique européenne (White, 2020). Les dispositions législatives contenues dans le NPMA s'inscrivent dans ce cadre. Le pacte s'inspire en effet de l'approche hotspot et intègre dans l'ordre juridique communautaire, de manière durable mais aussi quelque peu paradoxale, des dispositifs qui se sont révélés peu efficaces et problématiques au regard des droits des migrants. Plus particulièrement, la logique du tri entre migrants dits économiques et demandeurs d'asile qui caractérisait l'approche hotspot irrigue l'ensemble des dispositions du NPMA.

⁴ Voir *J.A. et autres c. Italie*, requête n°21329/18, CEDH 2023 ; *T.K. c. Grèce*, requête n°16112/20, CEDH 2024 et *A.R. c. Grèce*, requête n°59841/19, CEDH 2024.

A. Le NPMA : *old wine in new bottles* ?

Dans le cadrage politique de la Commission européenne le NPMA doit rétablir la confiance et introduire entre les Etats membres une solidarité ayant fait défaut lors de la crise de 2015. Il jette les fondations d'un « nouveau cadre européen » et entend « mieux gérer l'interdépendance entre les politiques et les décisions des Etats membres » dans les domaines de la migration et de l'asile (Commission, 2020a). En écho à la situation de l'Italie et de la Grèce durant la crise, la Commission souligne « qu'aucun Etat membre ne devrait se voir imposer une responsabilité disproportionnée et que tous les Etats membres devraient systématiquement contribuer à la solidarité » (Commission, 2020a).

Dans le même temps, le pacte prend acte des résistances de certains Etats membres, notamment au moment de l'adoption du mécanisme de relocalisation, mais aussi, plus largement, des divisions entre les 27 dans le domaine de la migration et de l'asile ; divisions qui étaient apparues dans la gestion de la crise. C'est ce que révèle notamment la nature juridique du pacte présenté en 2020 : une communication de la Commission accompagnée de cinq propositions législatives, de recommandations et d'orientations, complétées par une feuille de route. La Commission ne propose donc pas au Conseil européen un programme stratégique pluriannuel comme le prévoit l'article 68 du TFUE (De Bruycker, 2020). La communication n'est même pas adressée au Conseil européen ; chose surprenante s'agissant d'un texte jetant les bases d'un consensus entre Etats membres sur une matière sensible. Sans doute les tensions apparues lors de la crise de 2015 ont-elles incité les gouvernements européens à tenter de dépolitiser l'élaboration du pacte en confiant cette mission à la Commission.

Ensuite, au-delà de la rhétorique du renouveau, le changement de paradigme n'apparaît pas évident. Force est de constater que les dispositions contenues dans le pacte ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées. En particulier, le mécanisme de Dublin, dont l'abandon avait pourtant été annoncé, est maintenu pour l'essentiel. Il reste la pierre angulaire mais aussi la principale pierre d'achoppement du régime d'asile européen commun.

Enfin, le NPMA fait apparaître des équilibres politiques éloignés de la mise en balance annoncée entre protection des droits des personnes et meilleure gestion des migrations. Le parallèle avec le dévoiement de l'approche hotspot est évident. Le NPMA reprend en effet l'ambition d'articuler contrôles et protection des migrants, propre aux hotspots, mais il soulève aussi les mêmes questions et difficultés. Loin de poser les bases d'une « approche axée sur l'humain et empreinte d'humanité », évoquée par Ursula von der Leyen dans son discours sur l'état de l'Union de 2020, le pacte ne permet pas d'améliorer le niveau de protection des demandeurs d'asile. Au nom du pragmatisme et de la nécessité d'aboutir à un accord avant la fin de la législature du Parlement européen, les orientations privilégiées intègrent plutôt les positions des Etats les moins-disants en matière de droit d'asile. La nouvelle procédure de filtrage, c'est-à-dire de tri, des migrants aux frontières extérieures l'illustre sans équivoque.

B. Institutionnalisation du filtrage et logique de contrôle

Dans sa version définitive de mai 2024, le NPMA comprend une série de règlements qui réforment en profondeur la politique européenne d'asile et de migration. Si une analyse détaillée de ces dispositions excède le périmètre de cet article, une orientation claire se dégage cependant : la normalisation et la généralisation de l'approche hotspot.

Ce constat ressort notamment d'une analyse croisée du règlement (UE) 2024/1356 instaurant une procédure de filtrage des ressortissants de pays tiers aux frontières extérieures et du règlement (UE) 2024/1348 relatif aux procédures d'asile. S'inspirant de l'approche hotspot, ces textes visent à garantir que les personnes soumises au filtrage seront rapidement dirigées vers la procédure qui leur est applicable : procédure d'asile ou procédure de retour. Toutefois, contrairement à la logique d'urgence prévalant dans l'approche hotspot, le filtrage devient ici la procédure standardisée. Il s'applique à tous les ressortissants de pays tiers franchissant irrégulièrement la frontière extérieure de l'UE ou débarqués à la suite d'une opération de recherche et de sauvetage en mer. Au nom de la protection de l'espace Schengen, la procédure de filtrage concerne aussi les personnes interceptées en séjour irrégulier sur le territoire d'un Etat membre lorsqu'il sera démontré qu'elles ont franchi une frontière extérieure de manière non autorisée.

Concrètement, la nouvelle procédure de filtrage comprendra une série de contrôles sanitaires et de vulnérabilité, l'identification des personnes et la collecte de leurs données biométriques (empreintes digitales et images faciales), mais aussi des contrôles de sécurité poussés. Dans ce sens, tout comme dans les hotspots, la logique de contrôle et de *policing* s'impose sur la logique du *care*. En témoignent les vérifications de sécurité impliquant la consultation du fichier européen centralisé ECRIS-TCN pour vérifier le casier judiciaire d'un migrant, ou encore le recours à la détention systématique sur lequel nous revenons plus loin.

La prépondérance de la logique de contrôle sur celle de la protection des personnes transparaît aussi dans les délais très courts pour mener à bien le filtrage des migrants. Celui-ci est fixé à sept jours lorsque le filtrage s'applique à la frontière extérieure et à trois jours pour les personnes interceptées à l'intérieur du territoire d'un Etat membre. Au terme de ces délais, la procédure s'achève par la rédaction d'un « formulaire de filtrage » dans lequel les autorités responsables de l'examen préliminaire devront indiquer tout élément pertinent pour déterminer si la personne doit être soumise à une procédure d'asile classique, à une procédure accélérée ou à une procédure d'expulsion. Le filtrage implique donc qu'une étape cruciale dans l'identification des personnes en besoin de protection internationale sera réalisée en quelques jours et prendra la forme d'une procédure administrative réalisée au sein même d'un centre de transit. Pour cette raison, les nouvelles dispositions ont suscité des inquiétudes chez les défenseurs des droits des migrants et des demandeurs d'asile.

C. Une nouvelle détérioration des droits fondamentaux des migrants

Soucieux de prévenir les critiques, les auteurs du pacte précisent que toutes les garanties nécessaires devront être mises en place pour veiller à ce que les droits fondamentaux soient respectés. Les références à la Charte des droits fondamentaux de l'UE ainsi qu'à la convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés et au protocole additionnel de New York de 1967 visent à assurer que chaque demandeur d'asile bénéficiera d'une évaluation individuelle de sa situation et à ce que les garanties essentielles soient préservées. Les Etats membres sont par ailleurs invités à mettre en place, avec l'appui de la FRA, un mécanisme de contrôle indépendant pour assurer la protection des droits fondamentaux. De telles garanties peinent toutefois à rassurer.

Premièrement, les procédures accélérées sont par nature dommageables pour les droits des personnes. Au bout de sept ou trois jours à peine, sans examen au fond de sa demande d'asile, un migrant pourrait être catégorisé comme ne relevant pas de la protection internationale et orienté vers la procédure « retour ». Il serait alors expulsable dans un délai de douze semaines, recours compris. De tels délais supposent que les Etats membres et les agences européennes concernées soient capables de traiter les dossiers individuels dans le temps imparti. Or, les expériences grecque et italienne, marquées par l'engorgement des hotspots et un allongement de la durée des procédures de tri, ont démontré le caractère irréaliste d'une telle entreprise. En outre, au nom de l'accélération des procédures et dans la continuité de l'approche hotspot, le règlement 2024/1348 établissant une procédure commune en matière de protection internationale introduit une discrimination par la nationalité. Cette dernière prévoit une présomption d'irrecevabilité des demandes d'asile pour les personnes provenant de pays pour lesquels le taux de reconnaissance du statut de réfugié est inférieur à 20%. Ce choix de s'écarter d'une logique d'examen individualisé des demandes d'asile a été fortement critiqué par des ONG et chercheurs (e.g. Moreno-Lax, 2024).

Deuxièmement, il semble inévitable que l'application du filtrage à la frontière entraîne un recours systématique à la détention des migrants. Ici encore, la mise en œuvre de l'approche hotspot en Grèce et en Italie laisse augurer des dynamiques qui seront à l'œuvre. En réalité, c'est la logique même du filtrage à l'entrée qui contient une tension non résolue entre le principe de non-admission des migrants durant la procédure et l'interdiction de la détention généralisée. Le règlement filtrage impose en effet aux États de prévoir dans leur droit national des règles visant à s'assurer que les personnes soumises à la procédure restent à la disposition des autorités, dans les lieux prévus à cet effet et pendant toute la durée du filtrage, et à prévenir tout risque de fuite. Cependant, il stipule aussi que la rétention ne devrait être appliquée qu'en dernier recours, notamment pour prévenir des phénomènes comparables au camp de Moria. Pour autant, c'est l'opposé qui semble plutôt s'annoncer, et l'expérience peu concluante de l'approche hotspot paraît avoir, au mieux, été oubliée, au pire, volontairement occultée.

Enfin, troisièmement, parce que la procédure filtrage implique une détention systématique des migrants se présentant aux frontières extérieures de l'UE sans les documents requis, elle devra s'accompagner de la création de nouvelles

infrastructures d'accueil. Elle supposera aussi la présence dans les centres de transit d'un personnel qualifié pour réaliser les contrôles sanitaires, mener les entretiens avec les migrants, analyser leurs dossiers ou encore s'occuper des mineurs. Or, une fois de plus, l'expérience des hotspots a montré que la disponibilité de médecins et, plus généralement, d'un personnel qualifié dans les zones frontalières peut s'avérer limitée. À défaut de médecins disponibles, les autorités grecques ont, par exemple, été contraintes de faire appel à des militaires, ce qui n'a pas manqué de renforcer la dimension sécuritaire des hotspots.

Ces effets prévisibles du NPMA sur les droits des migrants et des demandeurs d'asile interpellent d'autant plus qu'en proposant ce pacte la Commission a dérogé à ses propres règles de travail qui lui imposent d'évaluer les normes existantes avant toute réforme. Une telle évaluation aurait dû porter sur les dispositions contenues dans la directive procédure d'asile de 2013, mais également sur les avantages et limites de l'approche hotspot (Cour des comptes européenne, 2017). Pour éviter de renouveler les défaillances de cette approche, la Commission aurait dû décrire et comparer les options disponibles pour atteindre les objectifs poursuivis, analyser leur impact sur les droits fondamentaux et examiner leur compatibilité avec la Charte des droits fondamentaux. Ce travail préparatoire aurait pu permettre de réorienter l'action publique.

CONCLUSION

En introduction d'un ouvrage consacré en 2014 au phénomène de l'« encampement du monde », un mode de gouvernement décrit comme visant à tenir à l'écart ce qui dérange, à contenir ou à rejeter l'indésirable, Michel Agier (2014, 11) dressait la liste des termes utilisés pour décrire les camps de migrants. Dans cette énumération n'apparaissait pas encore le terme de hotspot. Il n'émerge en effet qu'un an plus tard à la faveur de la réponse de l'UE à la crise des réfugiés de 2015. Pour autant, si le terme est nouveau, la formule, elle, ne l'est pas. La gestion des migrations par la mise en œuvre de camps, quelles qu'en soient la nature ou les finalités précises, se développe depuis plusieurs années en Europe et dans le monde.

Le NPMA s'inscrit dans ce mouvement de fond. Il atteste d'un raidissement politique sur la question du contrôle des frontières extérieures de l'UE, mais aussi de la diffusion des logiques sous-tendant un « nouvel humanitarisme » caractérisé par la prépondérance de la logique de contrôle sur celle de la protection des réfugiés, du *policing* sur le *care*. Les expériences italienne et grecque de l'approche hotspot ont pourtant mis en lumière les limites et les dangers d'une stratégie rabattant les problématiques de la migration et de la protection des réfugiés sur une politique de tri des migrants aux frontières extérieures. Sous couvert d'un objectif humanitaire, les hotspots se sont en effet mués en dispositifs sécuritaires visant à accélérer les procédures d'asile, souvent au-delà du raisonnable, à organiser les retours des personnes déboutées et, *in fine*, à décourager les migrants de prendre le chemin de l'Europe.

En dépit de ces défaillances, le NPMA fait de l'approche hotspot un principe directeur de la politique de migration et d'asile de l'UE. Or, on voit mal comment les nouvelles dispositions pourraient ne pas produire les mêmes effets que ceux identifiés dans cet article : des pratiques de filtrage limitant *de facto* et *de jure* l'accès à la protection internationale, le recours généralisé à la rétention administrative, y compris des mineurs, et des conditions d'accueil détériorées pour les personnes les plus vulnérables. Le pacte laisse aussi entrevoir la possible multiplication le long des frontières extérieures de l'UE de centres de type hotspot, alors même que l'expérience de ces derniers permet de douter de la capacité, ou de la volonté, des Etats membres d'y mettre en œuvre cette nouvelle politique de migration et d'asile dans le plein respect des droits fondamentaux.

BIBLIOGRAPHIE

- AGIER M. (dir) (2014) *Un monde de camps*, Paris, La Découverte, 422 p.
- AYATA B., CUPERS K., PAGANO C., FISSA A, DIA A. (2018), « The Implementation of the EU Hotspot Approach in Greece and Italy: A Comparative and Interdisciplinary Analysis », Working paper submitted to the Swiss Network for International Studies.
- BOUSIOU A. (2020) « From Humanitarian Crisis Management to Prison Island: Implementing the European Asylum Regime at the Border Island of Lesbos 2015-2017 », *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 22(3), 431-447.
- COMMISSION (2015a) « Un agenda européen en matière de migration », COM(2015) 240 final du 13 mai.
- (2015b) Note explicative sur l'approche « hotspot » reproduite dans le document 10962/15 du Conseil de l'Union européenne, 15 juillet.
 - (2015c) « Gestion de la crise des réfugiés : mesures opérationnelles, budgétaires et juridiques immédiates au titre de l'agenda européen en matière de migration », COM(2015) 490 final du 23 septembre.
 - (2016) « Factsheet on the EU-Turkey Statement », MEMO 16 963, 19 mars.
 - (2017) « Best practices on the implementation of the hotspot approach accompanying the document 'Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council - Progress report on the European Agenda on Migration », SWD/2017/0372 final, 15 novembre.
 - (2020a) « Communication de la Commission sur un nouveau pacte sur la migration et l'asile », COM(2020) 609 final, Bruxelles, 23 septembre.
 - (2023) Formal notice art. 258 TUE « Incorrect transposition by Greece of the Reception Conditions Directive 2013/33/EU » (INFR(2022)2156), 26 janvier.
- COUR DES COMPTES EUROPÉENNE (2017) Rapport spécial n°6 « Réponse de l'UE à la crise des réfugiés : l'approche dite 'des points d'accès' », Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- (2019) Rapport spécial n°24 « Asile, relocalisation et retour des migrants : il est temps de renforcer la lutte contre les disparités entre les objectifs et les résultats », Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- DE BRUYCKER P. (2020) « The New Pact on Migration and Asylum: What it is not and what it could have been », *Droit et Politique de l'Immigration et de l'Asile de l'UE*, 15 décembre 2020.

- DIMITRIADI A. (2023) « The Greek Asylum Regime: From Latecomer on Reception to Inspirational Model on Asylum Procedures » dans C. Finotelli, I. Ponzio (eds) *Migration Control Logics and Strategies in Europe*, Springer, Cham, 303-321.
- EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (2023) Briefing « The hotspot approach in Greece and Italy », PE 754.569, octobre 2023.
- EUROSTAT (2017) « Demandes d'asile dans les Etats membres de l'UE. 1,2 million primo-demandeurs d'asile enregistrés en 2016 », newsrelease n° 46/2017, 16 mars.
- FRA (2016) « Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy », FRA Opinion 5/2016 [Hotspots], 29 novembre.
- (2019) « Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy », FRA Opinion 3/2019 [Hotspots Update], 4 mars.
 - (2020) « Quarterly Bulletin 01.01.2020 - 31.03.2020. Migration: Key fundamental rights concerns », Luxembourg : Publications Office of the European Union.
 - (2021) « Quarterly Bulletin 01.01.2021 - 30.06.2021. Migration: Key fundamental rights concerns », Luxembourg : Publications Office of the European Union.
- GARELLI G., TAZZIOLI M. (2016) « The EU hotspot approach at Lampedusa », *OpenDemocracy*, 26 février, <https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/eu-hotspot-approach-at-lampedusa/>.
- GKILATI M. (2017) « The EU-Turkey Deal and the Safe Third Country Concept before the Greek Asylum Appeals Committees », *Movements*, 3(2), 213-224.
- GORDON E., LARSEN H.K. (2021) « The Violent Inaction of the State and the Camp as Site of Struggle: The Perspectives of Humanitarian Actors in Moria Camp, Lesbos », *European Journal of International Security*, 6(4), 418-438.
- GREEK COUNCIL FOR REFUGEES, OXFAM (2020) Briefing « Diminished, Derogated, Denied: How the right to asylum in Greece is undermined by the lack of EU responsibility sharing », 2 juillet.
- GREEK COUNCIL FOR REFUGEES (2023) « Reception and Identification Procedure – Greece », 8 juin.
- GUILD E., COSTELLO C., MORENO-LAX V. (2017) « Implementation of the 2015 Council Decisions Establishing Provisional Measures in the Area of International Protection for the Benefit of Italy and Greece », étude pour le comité LIBE PE 583 132, Bruxelles.
- HORII S. (2018) « Accountability, Dependency, and EU Agencies: The Hotspot Approach in the Refugee Crisis », *Refugee Survey Quarterly*, 37(2), 204-230.
- LÉONARD S., KAUNERT C. (2022) « The Securitisation of Migration in the European Union: Frontex and its Evolving Security Practices », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), 1417-1429.
- MORENO-LAX V. (2024) « Crisis as (Asylum) Governance: The Evolving normalisation of Non-Access to Protection in the EU », *European Papers*, 9(1), 179-208.
- OIM (2016) Communiqué « Le nombre d'arrivées de migrants et de réfugiés en Europe atteint le million en 2015 », 6 janvier, URL : <https://www.iom.int/fr/news/le-nombre-darrivees-de-migrants-et-de-refugies-en-europe-atteint-le-million-en-2015>.
- PALLISTER-WILKINS P. (2015) « The Humanitarian Politics of European Border Policing: Frontex and Border Police in Evros », *International Political Sociology*, 9(1), 53-69.
- (2020) « Hotspots and the Geographies of Humanitarianism », *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 991-1008.

- PAPADOLOU A. (2016) « The implementation of the hotspots in Italy and Greece - A study », rapport conjoint du Dutch Council for Refugees, Greek Council for Refugees, Consiglio italiano per refugianti, European Council on Refugees and Exiles, ProAsy.
- PAPOUTSI A., PAINTER J., PAPADA E., VRADIS A. (2019) « The EC Hotspot Approach in Greece: Creating Liminal EU Territory », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(12), 2200–2212.
- TASSIN L. (2019) « L'approche hotspots, une solution en trompe-l'œil. Compte-rendu d'enquêtes à Lesbos et Lampedusa » dans : A. Lendaro, C. Rodier, Y.-L. Vertongen (dir.), *La crise de l'accueil. Frontières, droits, résistances*. Paris, La Découverte, 161-185.
- TAZZIOLI M., GARELLI G. (2020) « Containment beyond Detention: The Hotspot System and Disrupted Migration Movements across Europe », *Environment and Planning D: Society and Space*, 38(6), 1009-1027.
- WAERP E. (2019) « Humanitarian Borderwork? An Analysis of Frontex's Discourses and Practices », MIM Working Paper Series 19(3).
- WHITE J. (2020) « Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the European Union », Oxford, Oxford University Press, 229 p.

ARCHIVES DE POLITIQUE CRIMINELLE

- Des études de politique criminelle contemporaine.
- Un livre par an, au mois d'octobre, sur un thème choisi d'actualité en France et ailleurs.
- Des études sur des choix de société en matière pénale qui s'adressent à un public soucieux d'appréhender l'évolution des comportements et d'en déterminer les abus.
- Des opinions d'auteurs, un débat d'idées, depuis 1975

N°45 (2023) *Les défis de la politique criminelle* 978 223301053-7 40€

N°44 (2022) *Santé mentale et politique criminelle* 978 223301026-1 38€

N°43 (2021) *Espaces privés* 978 223300994-4 34€

N°42 (2020) *Déviances sportives* 978 223300958-6 32€

N°41 (2019) *Quelle politique pénale pour l'UE ?* 978 223300927-2 35€

N°40 (2018) *Liberté d'expression* 978 223300890-9 35€

N°39 (2017) *Nouveaux enjeux de la délinquance* 978 223300851-0 32€

N°38 (2016) *Terrorismes* 978 223300808-4 32€

N°37 (2015) *Droit de la défense* 978 223300777-3 34€

N°36 (2014) *Pluralisme culturel et politique criminelle* 978 223300726-1 36€

N°35 (2013) *Punir dehors* 978 223300698-6 40€

N°34 (2012) *Violences sexuelles* 978 223300655-4 39€

N°33 (2011) *Police et justice pénale* 978 223300627-1 34€

N°32 (2010) *Espace public – Surveillance et répression* 978 223300620-1 38€

N°31 (2009) *Les addictions* 978 223300572-4 38€

N°30 (2008) *Justice des mineurs* 978 223300539-7 42€

Les numéros 1 à 46 sont disponibles.

E

Collection complète, T. 1 à T. 46 : 460€

Commande soit aux Editions A. PEDONE - 13 rue Soufflot - 75005 PARIS, soit par fax :
01.46.34.07.60 ou sur editions-pedone@orange.fr

P

ARCHIVES DE POLITIQUE CRIMINELLE : *Les frontières* - 2024 Tome 46-
40 € envoi par la Poste offert

Le montant peut être envoyé par :

☐ Chèque bancaire

☐ Règlement sur facture

☐ Carte Visa

N°/...../...../.....

Cryptogramme

A

ISBN 978-2-233-01053-7

Signature :

Nom

Adresse

Ville Pays