

# **L'APPROCHE HOTSPOT EN Italie**

## **Étude sur les violations des droits des migrant-e-s**

Rapport d'observation effectué pour Migreurop et l'association ARCI par Camille RICHARD, Palerme, juin-octobre 2018.

L'approche « *hotspot* » menée par l'Union européenne (UE) a été développée à compter de 2015 dans l'Agenda européen sur les migrations de la Commission européenne, en réponse à la mal nommée « crise des réfugiés ». Présentée comme apportant des « solutions opérationnelles pour des situations d'urgence »<sup>1</sup>, il s'agissait selon la Commission européenne « d'aider les États membres qui sont exposés à une pression migratoire disproportionnée aux frontières extérieures de l'UE ». En réalité, les autorités européennes ne cessent de multiplier les dispositifs visant à verrouiller l'accès au territoire européen. Les dirigeants européens ferment leurs frontières et négligent la mise en place de mesures de protection et de sauvetage des personnes en migration. Selon la société civile euro-africaine, « l'objectif de l'UE est de réduire les migrations vers l'Europe grâce au renforcement des contrôles et à la collaboration des pays d'origine et de transit »<sup>2</sup>.

### **Que sont les hotspots ?**

Ce sont des centres d'enregistrement et de tri où les arrivant-e-s sont immédiatement divisé-e-s en différents groupes. Les demandeurs d'asile d'un côté – pour être relocalisés dans un autre pays européen, ou, dont la demande de protection sera traitée en Italie, et les « migrants économiques », c'est-à-dire ceux qui, à première vue, ne pourraient bénéficier d'un statut de protection, que les autorités souhaitent expulser le plus rapidement possible (depuis les « hotspots » ou tout autre lieu de détention). Cette approche mêle donc plusieurs régimes et procédures (asile, relocalisation, expulsions), à travers la coopération du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), de Frontex, d'Europol et Eurojust.

Dans ce contexte, les autorités italiennes ont mis en œuvre l'approche « *hotspot* » dès 2015 via la feuille de route du Ministère de l'Intérieur italien. La feuille de route et les *Standard Operating Procedures* (SOP) définissent l'objet et le fonctionnement des hotspots, mais ne constituent pas un document juridiquement contraignant. Les hotspots en Italie fonctionnent donc en dehors de tout cadre légal clair et général, qui définit sa nature et régit les procédures appliquées. Il est donc difficile d'introduire des recours en cas de violations des droits. Pourtant, de nombreux acteurs de la société civile ont révélé que ces « hotspots » étaient devenus des lieux coercitifs (confinement et prise d'empreintes, y compris par la force), en dehors de tout cadre légal au niveau national<sup>3</sup>.

Jusqu'au 13 mars 2018, cinq « hotspots » étaient opérationnels en Italie : Pozzallo (depuis le 19 janvier 2016 avec 300 places), Trapani (depuis le 22 décembre 2015 avec 400 places), Lampedusa (depuis le 1er octobre 2015 avec 500 places), Tarente (depuis le 29 février 2016 avec 400 places) et Messine (depuis septembre 2017, avec une capacité de 250 places)<sup>4</sup>. En novembre 2017, la totalité de ces « hotspots » regroupaient 624 personnes, dont 574 en Sicile et 50 à Tarente<sup>5</sup>.

En mars 2018, après un incendie et une visite par diverses organisations mettant en évidence les conditions dégradantes de détention, le hotspot de Lampedusa a été temporairement fermé, officiellement. Le hotspot de Tarente a également fermé temporairement après que l'Autorité nationale anti-corruption a détecté des irrégularités. Il a ré-ouvert mi-juillet après travaux.

---

1 Claire Rodier, « Le faux semblant des hotspots », *La Revue des droits de l'homme*, 13|2017, 8/11/2017, <http://journals.openedition.org/revdh/3375>

2 « Coopération UE-Afrique sur les migrations. Chronique d'un chantage », Rapport d'investigation La Cimade, Loujna Tounkaranké, Migreurop, 14/12/2017, <http://www.migreurop.org/article2849.html>

3 EuroMed Droits, « L'agenda européen sur la migration : une occasion manquée pour protéger les droits et sauver des vies », 19 mai 2015, <https://euromedrights.org/fr/publication/lagenda-europeensur-la-migration-une-occasion-manquee-pour-protoger-les-droits-et-sauver-des-vies/>

4 European Commission, "Progress report on the European Agenda on Migration", COM (2017) 669, 15/11/2017, 8.

5 Ministry of Interior, "Statistics", 24/11/2017

La police italienne, EASO, Frontex et Europol, soutenus par le HCR, sont présents dans les hotspots pour identifier les personnes. Dans ces lieux de confinement, Amnesty International a dénoncé un usage excessif de la force de la part des autorités que ce soit pour l'identification (la prise d'empreintes) ou le renvoi des migrant·e·s<sup>6</sup>. La durée du séjour dans les hotspots n'est pas définie par la loi et dans la pratique dépasse souvent 72 heures.

L'absence de base légale des hotspots italiens, l'opacité de leur fonctionnement, ainsi que des cas de détention arbitraire, d'expulsions massives et de violations du droit d'asile, ont été dénoncés à maintes reprises par la société civile. En effet, les nouveaux arrivants sont la plupart du temps insuffisamment informés de leurs droits et se voient même refuser parfois la possibilité de formuler une demande d'asile auprès des autorités présentes. Certaines nationalités, comme les personnes originaires du nord de l'Afrique, sont plus touchées que d'autres par ces violations<sup>7</sup>. L'Italie viole les normes nationales et internationales<sup>8</sup>.

### 1. La situation générale en Italie jusqu'à l'été 2018

En 2017, selon *ESI Core Facts*, 119 369 arrivées de migrant·e·s ont été enregistrées en Italie, ainsi que 130 180 demandes d'asile et 81 527 décisions ont été rendues en première instance par les commissions territoriales chargées d'examiner les demandes d'asile<sup>9</sup>. Les principales zones d'arrivées ont été Augusta, Pozzallo, Lampedusa, la Région Calabre et Trapani. Il faut cependant noter que depuis juillet 2017, du fait d'accords avec les autorités libyennes pour intercepter les migrant·e·s en amont, les arrivées par la mer en Italie ont considérablement diminué.

En novembre 2017, 624 personnes, dont 574 en Sicile et 50 à Tarente, étaient présentes dans les hotspots. Plusieurs rapports ont mis en évidence des conditions de détention insalubres dans les différents centres, notamment dans les hotspots de Lampedusa et Tarente et dans les centres de pré-rapatriement (CPR) de Caltanissetta (Sicile) et Ponte Galeria (Lazio). Par ailleurs, certaines nationalités se retrouvent plus fréquemment que d'autres en détention : à titre d'exemple, trois visites du Sénat dans le CPR de Ponte Galeria ont mis en évidence que les détenus venaient principalement du Nigeria<sup>10</sup>. Dans le CPR de Turin, ce sont principalement des citoyens nigériens, marocains et tunisiens.

Certains lieux de débarquements en Italie fonctionnent comme des hotspots à ciel ouvert et ne disposent pas de véritables structures d'accueil. C'est le cas du port de Palerme, de Porto Empedocle ou Auguste. A Palerme, aucun dispositif ne s'apparente à un hotspot. Lorsqu'un bateau arrive au port, les migrant·e·s sont accueillis dans des tentes près du quai fournies par les pouvoirs publics (Bureau d'immigration de la police, préfecture locale). Ce sont des structures sous lesquelles ils sont rassemblés, assis à même le sol. Des bus les conduisent par petits groupes à la Préfecture, mais du fait du nombre de personnes au regard des dispositifs existants, le temps d'attente peut être long.

Dans le port, il y a des représentants de l'Organisation internationale des migrations (OIM) et de l'ASP (Agence de santé locale). Ils séparent rapidement les adultes des mineurs, réalisent les contrôles médicaux de base, et les prennent en photo. Il n'y a pas de prise d'empreintes.

---

6 Le Monde, « Migrants : Amnesty dénonce des cas de torture par des policiers italiens », 3/11/2016, [https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/11/03/migrants-amnesty-denonce-des-cas-de-torture-par-des-policiers-italiens\\_5024447\\_3214.html](https://www.lemonde.fr/europe/article/2016/11/03/migrants-amnesty-denonce-des-cas-de-torture-par-des-policiers-italiens_5024447_3214.html)

7 InfoMigrants, « NGOs report ongoing violations at Lampedusa hotspot », 10/07/2018,

<http://www.infomigrants.net/en/post/10528/ngos-report-ongoing-violations-at-lampedusa-hotspot>

8 En décembre 2015, l'Italie a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme à verser une indemnisation à trois Tunisiens détenus illégalement à Lampedusa. Ils n'ont jamais été informés des raisons de leur détention et n'ont jamais eu la possibilité de faire appel.

9 « The Italian Magnet Deaths, arrivals and returns in the Central Mediterranean, 13 March 2018 »

<https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20The%20Italian%20Magnet%20-%202013%20March%202018.pdf>

10 Senato della Repubblica, « Rapporto sui centri di permanenza per il rimpatrio in Italia », 12/2017, [https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/Rapporto\\_Cie-Cpr.pdf](https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/file/repository/commissioni/dirittiumaniXVII/Rapporto_Cie-Cpr.pdf)

Les migrant·e·s reçoivent des informations légales de la part de l'OIM, en français et en anglais, de manière collective et rapide.

Dans la plupart des cas, les informations légales sont partielles, souvent approximatives, et correspondent à un état théorique et statique du droit italien. En effet, il peut exister un décalage entre la loi et son application concrète. D'autre part, en pratique, les procédures de demande d'asile varient d'une région à l'autre et le taux de décisions positives dépend des commissions territoriales. Certaines personnes reçoivent un ordre d'expulsion, parfois seulement en italien. Lorsqu'il y a des vols retour, certains sont expulsés sans avoir eu la possibilité de demander l'asile, et d'autres sont livrés à eux-mêmes et se retrouvent à la rue. Les migrant·e·s provenant d'Afrique du Nord débarquent souvent les derniers, sont séparés des autres dans une structure différente, et sont les derniers conduits à la Préfecture. Ils reçoivent systématiquement un ordre d'expulsion.

À leur arrivée, les individus reçoivent, dans l'ordre suivant :

1. Un kit de vêtements (disponible en plusieurs tailles), un petit sac à dos et des chaussures
2. Des petits sacs de nourriture distribués par des volontaires (*Caritas, Centro Astalli, Borderline Sicilia*). La nourriture n'est pas adaptée pour les nourrissons.
3. Des contrôles sanitaires sont réalisés par la Croix Rouge et les médiateurs de l'ASP, souvent superficiels et rapides, bien que le personnel accorde plus d'attention aux cas spécifiques.

Enfin, plusieurs rapports ont mis en évidence la détention et la privation de liberté des mineur·e·s isolé·e·s. Pendant une visite à Tarente en juillet 2017, ASGI a signalé 80 mineurs non accompagnés détenus dans le hotspot. Ces enfants étaient de facto détenus avec les adultes dans une même tente entourée de grands barreaux et gardée par des soldats armés, sans aucune notification de la détention et sans aucune information sur la possibilité de demander l'asile. Ils étaient également privés de la possibilité de communiquer avec le monde extérieur. Des requêtes ont été introduites auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) pour 14 enfants, qui les a jugées recevables, demandant des réponses au gouvernement italien<sup>11</sup>.

## 2. Le détournement progressif des fonctions premières des hotspots

### Le hotspot de l'île de Lampedusa

En septembre 2015, le centre d'accueil existant a été transformé en hotspot. Ce fut le premier hotspot en Europe, suivi de près par celui sur l'île de Lesbos en Grèce. En raison d'un incendie et des rapports d'observation d'une délégation d'avocats, de scientifiques et de médiateurs culturels sur les conditions de vie inadéquates des migrants<sup>12</sup>, le centre de Lampedusa a été réduit à environ 100 places au printemps 2018.

Lors d'une visite le 21 juillet 2016 réalisée dans le cadre de la campagne *LasciateCIEntrare*, les membres de l'ASGI ont mis notamment en évidence l'absence d'isolation thermique dans les centres ainsi qu'un système de ventilation inadéquat. La structure ne disposait pas non plus d'un hall pour manger, donc les demandeurs devaient prendre leurs repas dans les dortoirs ou à l'extérieur. Certaines personnes étaient présentes depuis près d'un mois, d'autres étaient détenues depuis trois mois et demi au moins lors de la visite. Les mineurs non accompagnés, en moyenne, restaient 25 jours dans le centre, dans des conditions de promiscuité avec les adultes. L'argent de poche normalement fourni (2,50€ par personne et par jour) l'était rarement, et souvent remplacé par un paquet de biscuits.

---

11 ASGI, 'Minori stranieri trattenuti illegalmente nell'hotspot di Taranto: la CEDU chiede chiarimenti al Governo italiano', 11/02/2018, <http://bit.ly/2pqN4GT>

12 CILD, "Nell'Hotspot di Lampedusa, condizioni disumane e violazioni dei diritti", 9/03/2018, <https://cild.eu/blog/2018/03/09/nellhotspot-di-lampedusa-condizioni-disumane-e-violazioni-dei-diritti-umani/>

« Il a été rapporté qu'il n'y a pas de cantine, que les toilettes n'ont pas de portes, que les matelas sont souvent usés et sales. Jusqu'à 36 personnes peuvent dormir dans les chambres, alors que les hommes et femmes ne sont pas séparés. L'eau chaude n'est disponible qu'une heure par jour, tandis que l'eau courante est coupée de 21h à 7h. Il y a souvent des inondations et beaucoup doivent se contenter de camps dans la cour ou dans les bureaux administratifs du centre. Les demandes d'asile ne peuvent pas être enregistrées »<sup>13</sup>.

En outre, la majorité de ceux qui doivent être expulsés reçoivent un « *foglio di via* » (un ordre de quitter le pays à leurs propres frais). Ils sont libérés une fois en Sicile ou bien transférés vers le centre de Trapani, devenu un CPR, dans lequel ils attendent leur expulsion.

Malgré les dénonciations de plusieurs ONG et associations sur ses conditions, et l'annonce de sa fermeture pour travaux en mars 2018, le hotspot n'a jamais vraiment été fermé et a continué à recevoir des migrant·e·s pendant les travaux.

En matière d'accès aux informations légales sur les procédures de demande d'asile et sur le système d'accueil, les communications restent partielles ou effectuées de manière collective. A titre d'exemple, les 2 et 3 août 2018, 130 personnes environ sont arrivées. Les autorités présentes leur ont donné un document d'information sur la demande d'asile. Mais il y a souvent des obstacles : langue, rapidité de l'information, information collective, pas de prise en compte de cas particuliers, etc.

Enfin, à la suite d'un entretien avec une représentante de la CILD, nous avons appris que pendant l'été 2018, plusieurs renvois ont eu lieu depuis l'aéroport de Palerme. Certains migrant·e·s arrivés à Lampedusa ont été directement transférés à Palerme pour être renvoyés dans leur pays d'origine. Il s'agit le plus souvent de ressortissants tunisiens.

#### L'ancien « hotspot » de Trapani – CPR (centre de détention avant expulsion)

Trapani était le seul hotspot ayant introduit un système libre d'entrée et de sortie depuis avril 2017. Il existe ainsi des navettes qui transportent les migrant·e·s y résidant dans le centre-ville. Avant cela, les migrant·e·s à Trapani étaient également privés de liberté sans notification ou possibilité de faire appel<sup>14</sup>.

Cette possibilité d'aller et venir est toute relative : elle n'existe qu'une fois les procédures d'identification accomplies, notamment en ce qui concerne les photos. Les délais moyens de « séjour » ne sont pas mesurables et dépendent principalement du nombre de personnes à identifier. Par ailleurs, les délais de « séjour » dépendent aussi beaucoup du nombre de places disponibles dans les structures du territoire. En outre, cette possibilité d'aller et venir ne concerne pas les non-demandeurs d'asile, qui se voient remettre un ordre d'expulsion. Pour eux, la durée moyenne de « séjour » est d'environ cinq jours.

Au cours des premières phases de la procédure, en particulier avant et pendant la « pré-identification », quelques informations relatives au droit de séjour en Italie, et des informations liées à l'émission des titres de séjour, sont données par la *Questura* (Bureau de la police d'Etat). Les procédures, en effet, ne prévoient pas de notification d'informations sur l'octroi d'une protection internationale, sur le Règlement européen Dublin et la procédure de réinstallation, avant la pré-identification. En outre, dans certains cas, le nombre élevé de personnes présentes dans le hotspot ne permet pas de les informer individuellement de leur situation et de leurs droits. Le HCR et les entités de protection présentes fournissent aux personnes une information collective. Si émerge la nécessité d'entretiens individuels, il est possible que de tels entretiens soient effectués par les entités de protection présentes, ou renvoyés à l'entité gestionnaire, afin qu'ils soient réalisés par les opérateurs internes.

Le CIR (Conseil italien pour les réfugiés), au contraire, intervient le second jour pour fournir des informations directement liées à l'accueil en Italie et à la protection internationale. Toutes les personnes qui n'accèdent pas à la procédure de protection internationale, sont exclues de cette deuxième phase

---

13 Pro Asyl, « Hotspots in Italien », 31/10/2018, <https://www.nichtmeinlager.de/aktuelles/hotspots-in-italien/>

14 Garant pour les droits des personnes détenues, *Rapporto sulle visite nei CIE e negli hotspot in Italia 2016/2017*, 11/05/2017

d'information plus détaillée. Au cours de cette phase, généralement collective, la présence de médiateurs linguistico-culturels en charge de la traduction est considérée comme étant une garantie suffisante assurant la bonne transmission/réception des informations aux personnes en demande de protection.

Les étrangers qui ne remplissent pas la feuille d'information générale relative à la procédure de protection internationale reçoivent un ordre d'expulsion et sont détenus dans le hotspot, sans pouvoir sortir, jusqu'au moment de leur expulsion vers leur pays d'origine. Selon le gouvernement italien, en 2017, 21 555 personnes ont été renvoyées (retours volontaires compris), soit une augmentation de 5,7% par rapport à l'année précédente<sup>15</sup>. Parfois, il est aussi possible que soient notifiés des ordres d'expulsion différée, dans lesquels il est sommé aux étrangers de quitter le territoire italien, dans un délai de sept jours, depuis l'aéroport de Rome Fumicino. De manière plus systématique, le destinataire reçoit une copie d'un tel ordre, généralement avant de monter dans l'avion destiné au renvoi. S'il n'y a plus de places sur le vol, il est possible que les personnes en instance d'expulsion soient conduites de l'aéroport au CPR le plus proche pour attendre le prochain avion en partance.

En vertu de la convention internationale des droits de l'enfant, les mineurs isolés étrangers devraient être détenus dans les hotspots le plus brièvement possible, et être placés dans un secteur séparé des demandeurs d'asile adultes. Pourtant, selon les informations recueillies par les associations à Messine, des mineurs ont pu être détenus avec des adultes car un nombre élevé de migrant·e·s a débarqué sur le territoire italien, et a été détenu dans le hotspot.

Dans l'attente de l'aboutissement de la procédure d'identification, et éventuellement de la vérification de l'âge, le mineur devrait être traité comme tel en vertu de la présomption de minorité. Cependant, il a été constaté qu'il n'en était pas ainsi dans de nombreux cas. La procédure de vérification de l'âge se déroule, généralement, après que les mineurs ont été transférés dans les centres de premier accueil et les modalités de vérification sont différées sur la base de la délocalisation régionale. Malgré le fait que la présence du tuteur au moment de la procédure de vérification de l'âge soit nécessaire, à cause des délais extrêmement longs de l'ouverture de la tutelle, la vérification se fait la plupart du temps en présence du responsable de la communauté en qualité de tuteur par intérim. L'information relative à la vérification de l'âge et la médiation en cas de visite médicale sont très souvent dévolues au médiateur du centre où a été accueilli le mineur.

Depuis le 1er octobre 2018, le hotspot de Trapani a été reconverti en CPR (le bâtiment était une ancienne prison, divisée en secteurs entourés de hautes clôtures). Les matelas reposent sur des lits en brique dans des pièces sans meubles. Il n'est pas possible de quitter le camp. L'identification des migrant·e·s qui arrivent est toujours laissée à l'appréciation du personnel sur place. Selon le directeur, 400 personnes peuvent être soumises aux mesures d'identification en 72 heures environ. Les 400 places qui s'y trouvent sont aujourd'hui majoritairement occupées par des migrants tunisiens qui attendent d'être renvoyés à Tunis<sup>16</sup>. On ne sait pas très bien ce qu'il adviendra du personnel des organisations Frontex et Easo qui y étaient stationnées pour le hotspot. À l'heure actuelle, ils se chargent occasionnellement de l'identification des migrants qui arrivent.

### Le hotspot de Pozzallo

Le hotspot de Pozzallo a fait l'objet de nombreuses critiques et rapports. MEDU (Médecins pour les droits de l'Homme) a pu constater la présence de personnes pendant de longues périodes dans un bâtiment qui est loin d'être adapté. Il n'y a pas de salle commune ou de salle pour manger. L'hébergement s'effectue dans un immense dortoir insalubre. La plupart de ceux/celles qui y séjournent sont mineur·e·s.

Depuis la fermeture des ports italiens en juin 2018, seuls quelques personnes sont arrivées à Pozzallo. Le maire rappelle que depuis juillet 2018, plus de 50 réfugiés d'Érythrée et de Somalie attendent d'être transférés dans d'autres pays européens<sup>17</sup>. En effet, sont encore présents 14 femmes (dont une femme enceinte), et 53 hommes. Parmi eux, il y a aussi des enfants entre 5 mois et 5 ans. Entre temps, la

---

15 AGI, "È vero che l'Italia è il secondo Paese in Europa per numero di rimpatri di migranti?", 04/07/2018, [https://www.agi.it/fact-checking/minniti\\_rimpatri-4099137/news/2018-07-04/](https://www.agi.it/fact-checking/minniti_rimpatri-4099137/news/2018-07-04/)

16 Pro Asyl, "Hotspots in Italien", 31/10/2018, <https://www.nichtmeinlager.de/aktuelles/hotspots-in-italien/>

17 ANSA, "Sindaco Pozzallo, 72 migranti da 3 mesi", 10/10/2018, [http://www.ansa.it/sicilia/notizie/2018/10/10/sindaco-pozzallo-72-migranti-da-3-mesi\\_cdd0ec01-f069-4b77-b40f-a56cf0496356.html](http://www.ansa.it/sicilia/notizie/2018/10/10/sindaco-pozzallo-72-migranti-da-3-mesi_cdd0ec01-f069-4b77-b40f-a56cf0496356.html)

transformation de hotspot en centre d'accueil, modifie le travail des psychologues, qui continuent de constater des situations de stress important selon MEDU<sup>18</sup>. Alors que les migrant·e·s devraient rester 48-72h, certains sont dans le centre depuis plus de trois mois, dans l'attente d'être relocalisés vers d'autres pays européens selon les accords passés entre Etats membres.

### Le hotspot de Messine

A Messine, un CPSA (*Centro di primo soccorso e accoglienza* : Centre de premier secours et accueil) s'est transformé en hotspot le 30 septembre 2017 dans l'ancienne caserne Gasparro. Le centre est géré par la coopérative Badia Grande, qui dirige également le hotspot de Trapani. Avant la mise en place du hotspot, les structures de cette caserne suscitaient déjà des critiques. Les douches et les toilettes sont situées à l'extérieur dans des conteneurs et seules trois grandes chambres sont utilisées comme dortoirs.

Selon les rapports de divers parlementaires, journalistes et ONG<sup>19</sup>, l'ex-Gasparro est l'une des structures les plus inadaptées pour les migrants. Généralement, le temps d'attente avant le transfert vers un centre d'accueil peut durer plusieurs mois, entraînant une surpopulation importante.

Il a fallu attendre la mise sous séquestre du navire *Diciotti* de la garde-côtière italienne et le transfert d'une partie des migrants vers le hotspot de Messine pour que celui-ci attire l'attention médiatique. À la suite de cet épisode, le maire de Messine a demandé la fermeture immédiate de l'ex-caserne et le transfert des migrant·e·s vers les baraques situées en périphérie de la ville, elles-aussi dans des conditions insalubres. A cette occasion, un document de la municipalité gardé secret datant de mai 2017 (soit deux mois avant le début des travaux pour transformer le CPSA en « hotspot ») a révélé que l'avis du Département de l'Urbanisme était négatif quant à la construction d'un hotspot dans l'ex-caserne. Le document montrait que la structure, prévue comme telle, violait les standards minimums de qualité de vie et d'accueil.

Là encore, le droit de visite des eurodéputé.e.s ou député.e.s nationaux est difficile à exercer. Le 30 août 2018, l'eurodéputée Eleonora Fiorenza (*L'altra Europa per Tsipras*) a dû attendre quatre heures avant de pouvoir visiter le hotspot et les 58 migrant·e·s transféré.e.s à Messine après leur séquestration sur le bateau italien *Diciotti* pendant 10 jours<sup>20</sup>. C'est seulement après un bras de fer avec les gérants que l'eurodéputée et un médiateur culturel ont pu rentrer. Selon Mme Fiorenza, le problème ne vient pas seulement de l'inadéquation de la structure, mais surtout de la désinformation totale sur leurs droits dont sont victimes les migrants qui y sont détenus. Du fait de l'absence de cadre juridique, les préfetures peuvent décider arbitrairement du fonctionnement des hotspots, comme le rappelle la parlementaire<sup>21</sup>.

### Le hotspot de Tarente

Le camp du port de Tarente a été fermé le 19 mars 2018 après plusieurs plaintes. Il ne disposait pas d'installations sanitaires suffisantes, ni de salle d'hôpital, ni de chambres chauffées. Il a donc été temporairement fermé. En septembre, deux membres de l'association Marco Pannella (Pino De Padova et Annarita Digiorgio) et le député Ubaldo Pagano (Pd) ont visité le hotspot qui a ré-ouvert au milieu du mois de juillet après quatre mois de travaux. Ils étaient accompagnés par des fonctionnaires publics et des membres de la police municipale de Tarente<sup>22</sup>.

Pendant la visite, le centre était vide, vraisemblablement du fait de l'absence de débarquements dans le reste de l'Italie. C'est un centre d'identification dans lequel les migrant·e·s passent seulement pour être identifiés et transférés vers les centres extraordinaires d'accueil (CAS) s'ils décident d'entrer dans le système

---

18 Repubblica, "Pozzallo, da 2 mesi 73 migranti restano nell'hotspot: "A rischio la loro salute psico-fisica", 3/10/2018, [https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/10/03/news/pozzallo\\_da\\_2\\_mesi\\_73\\_migranti\\_restano\\_nell\\_hotspot\\_a\\_rischio\\_la\\_loro\\_salute\\_psico-fisica\\_-208084389/](https://palermo.repubblica.it/cronaca/2018/10/03/news/pozzallo_da_2_mesi_73_migranti_restano_nell_hotspot_a_rischio_la_loro_salute_psico-fisica_-208084389/)

19 A titre d'exemple: Article21, "A Messina una megatendopoli per migranti nell'ex caserma "Gasparro"", 15/01/2017, <https://www.articolo21.org/2017/01/a-messina-una-megatendopoli-per-migranti-nell-ex-caserma-gasparro/>

20 Radio Popolare, "Perché siamo stati trattenuti sulla nave diciotti?", 30/08/2018, <https://www.radiopopolare.it/2018/08/perche-siamo-stati-trattenuti-sulla-nave-diciotti/>

21 Radio Popolare, "Perché siamo stati trattenuti sulla nave diciotti?", 30/08/2018, <https://www.radiopopolare.it/2018/08/perche-siamo-stati-trattenuti-sulla-nave-diciotti/>

22 TarantiniTime, "Hotspot gestito dal Comune di Taranto. L'associazione Marco Pannella chiede la chiusura, ma l'assessore Scarpati pensa sia chiuso", 3/12/2018, <http://www.tarantinitime.it/2018/09/03/hotspot-gestito-dal-comune-di-taranto-l-associazione-marco-pannella-chiede-la-chiusura-ma-l-assessore-scarpati-pensa-sia-chiuso/>

d'accueil, ou libérés s'ils décident d'atteindre une autre frontière ou de séjourner en Italie à leurs frais. Seuls ceux qui refusent de faire une demande d'asile reçoivent un ordre d'expulsion.

De janvier 2018 à septembre 2018, le hotspot a accueilli 582 migrants. Situé au milieu du port marchand et de l'Ilva, société sidérurgique italienne, il se compose d'environ 400 lits alignés l'un à côté de l'autre à l'intérieur de containers. Suite aux travaux, une aile sanitaire et des climatiseurs ont été ajoutés. La structure est devenue plus « vivable » pour les migrants qui ne peuvent rester plus de 48h en théorie. Le hotspot a été construit en 2016 et a accueilli 25 000 migrant·e·s depuis son ouverture.

Au départ, le centre s'avérait être un lieu de tri pour les migrant·e·s arrivés sur les côtes adriatiques, mais quand les débarquements se sont accentués en Sicile, le hotspot de Tarente a servi pour trier des migrant·e·s provenant de Vintimille<sup>23</sup>. À la frontière française, ils sont collectivement emmenés dans des bus qui les ramènent dans le sud de l'Italie jusqu'à Tarente, toujours sans papiers ou vêtements et dans des conditions sanitaires de promiscuité. 99% d'entre eux arrivent sans document d'identité et la *Questura* présente dans le centre procède à leur photo-signallement grâce à leurs empreintes digitales et enregistre le nom et l'âge qu'ils déclarent. Ensuite, s'ils ont demandé la protection internationale, ils sont accompagnés vers le CAS assigné (dans la région des Pouilles) ou relâchés.

Selon ASGI, parmi les personnes rapatriées vers Tarente, certains bénéficiaient de la protection internationale ou étaient des mineurs isolés forcés à rester dans les bus sans que soit vérifiée leur identité avant le départ. Certains demandeurs d'asile et bénéficiaires de la protection internationale ont perdu leur lieu d'hébergement car ils ne pouvaient justifier leur absence auprès de la structure puisqu'ils avaient été relâchés sans document qui pouvait prouver leur séjour dans le hotspot de Tarente. Les membres d'ASGI ont été témoin d'un cas où la personne avait été transférée cinq fois vers Tarente<sup>24</sup>.

Les derniers rapports montrent que la majeure partie d'entre eux ne veut pas rester en Italie, qui est seulement un lieu de passage pour rejoindre d'autres pays où se trouvent d'autres membres de leur famille. Ils acceptent rarement de suivre une procédure de regroupement familial souvent trop longue. Ainsi, ils réessaient d'atteindre Vintimille, et s'ils sont arrêtés de nouveau, même s'ils ont déjà été identifiés, ils sont renvoyés à Tarente. Ce trajet, certains l'ont fait au moins trois fois. C'est un cercle vicieux qui montre la faillite du système : les migrant·e·s sont constamment transportés du nord au sud et inversement, des voyages qui s'avèrent coûteux et inutiles.

Au niveau de la gestion du centre, divers rapports ont révélé des contrats d'adjudication entre la Préfecture et la Commune de Tarente (le commandant de police municipale est le Directeur du Centre), et avec l'association Noi&Voi qui fournit les services au centre. Un tel contrat a fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'Autorité anti-corruption qui, après enquête, a signalé que la gestion du centre par la Commune présentait des anomalies. Bien que le rapport de l'Autorité ait été envoyé au ministre de l'Intérieur Matteo Salvini en mars 2018, l'affaire est restée sans suite.

### **Des mécanismes au service de politiques migratoires européennes de rejet**

L'approche hotspot ne peut être analysée indépendamment du contexte politique, à la fois européen et national, lui-même inséparable de l'externalisation du contrôle des frontières. Cette dernière renvoie à la sous-traitance de la gestion des frontières aux pays limitrophes par des accords multilatéraux et bilatéraux qui conduit à des violations systématiques des droits fondamentaux et des Conventions internationales. Depuis le renforcement des contrôles en mer Égée et l'arrangement UE-Turquie en 2016, le passage par la Méditerranée centrale a été largement réinvesti. L'UE, sur proposition de l'Italie, a lancé un nouveau cadre de partenariat en juin 2016, les *Migration Compacts*, avec les pays africains de départ et transit, sur le modèle du pacte avec la Turquie<sup>25</sup>.

---

23 En 2016 (entre mars et octobre), 14 576 personnes ont transité par le « hotspot », seulement 5 048 provenant de débarquements, alors qu'une majorité (9 528) ont été rapatriés de force des frontières nord de l'Italie (Vintimille, Côme, Milan) vers Tarente pour être identifiés.

24 Asylum Information Database, AIDA, Contry report Italy, 2017

25 « Les étapes du processus d'externalisation du contrôle des frontières en Afrique, du Sommet de la Valette à aujourd'hui », Document d'analyse de l'Arci – Juin 2016, *Migreurop*, 4/07/2016, <http://www.migreurop.org/article2712.html>

De plus, devant l'échec des relocalisations de l'UE et prétextant la lenteur des procédures d'identification et de « tri » et le surpeuplement des centres d'accueils sur son territoire, l'Italie a renforcé sa coopération avec divers pays africains de départ comme la Tunisie, la Libye, le Soudan, ou encore le Niger. Elle a également décidé de limiter au maximum les arrivées sur son territoire. Matteo Salvini (*Ligue*, extrême-droite), ministre de l'Intérieur depuis le 1er juin 2018, s'appuie sur un discours anti-immigration très fort pour justifier et mettre en place une législation de plus en plus restrictive à l'égard des migrant-e-s. Le nouveau décret-loi sur l'immigration et la sécurité, entré en vigueur en octobre 2018, vient compléter la liste des lois nationales restrictives et sécuritaires des gouvernements précédents.

L'Italie, et l'Union européenne s'entêtent à maintenir ces dispositifs, alors que la réduction du nombre d'arrivées sur le territoire a été nettement visible. On a pu totaliser 21 000 arrivées par la Méditerranée centrale en Italie entre janvier et septembre 2018. Alors que, sur la même période en 2017, il y a eu cinq fois plus de débarquements (105 400), et en 2016, six fois plus que cette année<sup>26</sup>.

Ainsi, les hotspots, qui étaient destinés à l'identification et au « tri » entre demandeurs d'asile et migrant-e-s dits « économiques », fonctionnent en Italie tantôt comme centres d'accueil lorsque les structures pour demandeurs d'asile sont pleines – et ce, alors que le nouveau gouvernement continue de réduire le nombre de places dans les SPRAR, et le plus souvent comme des centres de détention fonctionnant comme antichambres d'expulsion, dans lesquels la détention peut se prolonger au-delà de trois mois. On assiste donc à un détournement de la fonction première du « hotspot », présenté comme le moyen de relocaliser les migrants parvenus aux portes de l'Europe.

D'un plan d'urgence mis en place par l'UE, s'est rapidement mise en place une forme de non-accueil et de non-intégration généralisée, fondée sur la détention arbitraire, la discrimination et la violation systématique du droit d'asile.

### **De nombreuses violations dénoncées par les défenseurs des droits**

Le Défenseur italien des droits des personnes détenues ou privées de libertés a rappelé dans un rapport au Parlement de 2018 : « *Sans une définition normative claire et considérant la variété extrême des activités qui s'y déroulent ainsi que l'hétérogénéité des fonctions et objectifs des divers acteurs, les hotspots risquent de générer des zones d'ombre, devenant de temps à autre des structures ouvertes ou fermées, selon les exigences de l'Autorité de la sécurité publique et des procédures. L'ambiguïté juridique de ces lieux finit par affecter la liberté personnelle des « hôtes », qui par ailleurs, ne peuvent pas jouir d'une protection juridictionnelle* »<sup>27</sup>.

Les associations italiennes CILD, ASGI, IndieWatch et ActionAid ont récemment dénoncé les dérives et l'opacité du fonctionnement de ces camps : « tous les ressortissants étrangers ont le droit de demander une protection internationale, quelle que soit leur origine nationale. Seules les Commissions territoriales et l'autorité judiciaire ont le pouvoir d'apprécier le bien-fondé de la demande, sur la base du contexte d'origine et de la situation personnelle du demandeur. Cette compétence n'est pas attribuée à l'autorité de police. D'autre part, les hotspots fonctionnent en fait comme un instrument de différenciation informelle, sommaire et extra-légal, entre les migrants dits forcés et les migrants dits économiques »<sup>28</sup>.

L'usage de la force pour la prise d'empreintes a été démontré par de nombreux rapports. Les SOP adoptées en février 2016 et qui s'appliquent aux hotspots visent à réguler la procédure prévoyant que, « où il est nécessaire, l'usage proportionné de la force face à une objection, dans le respect total de l'intégrité physique et la dignité de la personne, est approprié... » La loi L46/2017 prévoit également que le refus répété de se soumettre à la prise d'empreintes constitue un risque de fuite et rend légitime la détention dans un CPR.

---

26 UNHCR, « Refugees and migrants arrivals to Europe in 2018 (Mediterranean) », Jan-Sep 2018, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66580>

27 Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, *Relazione al Parlamento 2018*, <http://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/57b1e146ccbbf7c68c2a2536fab6fbe4.pdf>

28 Progetto Melting Pot Europa, « Gestione hotspot, diritti umani: che responsabilità per il terzo settore? », 31/07/2018, <https://www.meltingpot.org/Gestione-hotspot-diritti-umani-che-responsabilita-per-il.html>

## **Conclusion**

Dès leur mise en place en 2015, les hotspots étaient déjà des centres d'enregistrement et de tri où les arrivants étaient immédiatement divisés en différents groupes, en fonction de leur pays d'origine. Mais ils sont devenus des lieux coercitifs (confinement et prise d'empreintes, y compris par la force), en dehors de tout cadre légal au niveau national.

L'absence de base légale des centres hotspots représente un obstacle pour formuler des recours contre les violations qui s'y déroulent : détention arbitraire, expulsions massives et violations globales du droit d'asile.

En outre, l'approche hotspot est un mécanisme d'accélération des expulsions et des procédures d'asile au service des politiques migratoires de l'UE qui sont fondées sur le rejet et l'externalisation du contrôle des frontières.

On assiste progressivement à un détournement des fonctions premières, déjà contestées, des centres hotspots italiens. De centres d'identification et de tri, ils se substituent finalement au système d'accueil, fonctionnant comme des centres d'accueil pour demandeurs d'asile ou de détention avant expulsion. Pourtant, ce sont des lieux coercitifs, propices aux violations des droits de l'Homme.

## **GLOSSAIRE :**

CPR : Centro di Permanenza per Rimpatri (Centre avant rapatriement, ex-CIE, Centre d'identification avant expulsion)

EASO : Bureau européen d'appui en matière d'asile

SOP : *Standard Operating Procedures* (procédures opérationnelles standards)

SPRAR : Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Système de protection pour demandeurs d'asile et réfugiés)

CAS : centres extraordinaires d'accueil

CPSA (Centro di primo soccorso e accoglienza : Centre de premier secours et accueil)