

Adhoc du cep *Network*

No. 24 | 2024

26 Novembre 2024

L'accord Italie-Albanie sur les migrants se heurte aux contraintes européennes et à l'État de droit

Andrea De Petris



La décision rendue par la Cour de Rome le 18 octobre 2024 de ne pas valider les demandes de détention de 12 migrants égyptiens et bangladais transférés au centre de détention de Gjader, en Albanie, a suscité l'ire du gouvernement Meloni. La décision est basée sur un arrêt de la Cour de justice de l'UE du 4.10.2024, qui stipule que seul un pays dans lequel les droits de l'homme sont garantis sans exception dans certaines zones de son territoire ou pour certaines catégories d'individus peut être classé comme sûr. Selon ces critères, l'Égypte et le Bangladesh ne pouvaient pas être considérés comme sûrs, et par conséquent les demandes d'asile des 12 migrants transférés en Albanie n'ont pas pu être soumises à la procédure d'évaluation accélérée et ont donc été transférées dans un centre d'accueil à Bari.

- ▶ Le gouvernement italien a publié un décret-loi par lequel il entend définir sa propre liste de pays sûrs, même s'ils ne correspondent pas aux paramètres définis par la jurisprudence et les règlements européens. Ainsi, puisqu'il s'agit d'une règle de droit interne, même le décret-loi est tenu de respecter le droit européen, dont font partie l'arrêt de la Cour de Luxembourg et la directive 2013/32, sur laquelle l'arrêt est basé. Toutefois, il est impossible pour le décret-loi italien d'autoriser le transfert vers l'Albanie de migrants provenant de pays peu sûrs, du moins tant que les réglementations européennes actuelles restent en vigueur.
- ▶ La situation ne changera peut-être qu'en juin 2026, lorsque le nouveau pacte européen sur les migrations et l'asile entrera en vigueur : en principe, cela permettrait également de définir comme sûrs des pays où les droits fondamentaux ne sont pas garantis à l'échelle nationale ou des groupes d'individus bien identifiés, mais il reste à voir si cela est compatible avec d'autres contraintes juridiques nationales et internationales en matière d'asile.
- ▶ Étant donné la difficulté de mettre en œuvre les règles qui ont créé le "modèle albanais", les autres États membres de l'UE devraient éviter, du moins pour l'instant, de reproduire ce modèle ailleurs.

Contenu

1. Ce qui s'est passé en Albanie	3
2. Réactions du gouvernement et de l'opposition.....	4
3. Le contenu de la décision de la Cour de Rome et la jurisprudence de l'UE.....	4
4. Le désaccord interprétatif entre les autorités italiennes et la Cour de justice de l'UE sur la notion de "pays sûr "	6
Cour de justice de l'UE sur la notion de "pays sûr"	6
5. La contre-attaque du gouvernement italien - qui est probablement vouée à l'échec.....	8
6. Conclusions et perspectives : Les contraintes juridiques ont encore de l'importance, après tout.....	9

1. Ce qui s'est passé en Albanie

Le projet du gouvernement italien était de transférer une partie des migrants à destination de l'Italie vers l'Albanie, grâce à un protocole signé entre les deux pays en novembre 2023. Ce protocole prévoit la construction, sur le territoire albanais mais sous la juridiction exclusive de l'Italie, de deux centres : l'un sur la côte à Shengjin, où les procédures d'identification des demandeurs d'asile seront effectuées, et l'autre à Gjader, à l'intérieur des terres, où les migrants seront retenus dans l'attente de l'issue de leur demande de protection internationale. En vertu du protocole, seuls les migrants secourus dans les eaux internationales par des navires des garde-côtes ou de la marine italiens peuvent être envoyés en Albanie, à l'exclusion de ceux secourus par des navires d'ONG, et uniquement s'il s'agit d'hommes adultes, non vulnérables physiquement ou mentalement, et provenant de pays sûrs.

Après plusieurs mois de reports, les centres albanais ont été déclarés opérationnels le 11 octobre. Dès le 14 octobre, le navire *Libra* de la marine italienne, après avoir secouru certains migrants dans les eaux internationales au large de Lampedusa et mené un premier entretien avec eux, avait sélectionné seize hommes originaires d'Égypte et du Bangladesh - pays considérés comme sûrs par l'Italie - pour les transférer dans les nouveaux centres albanais, où ils devaient être placés en détention administrative.

Une fois arrivés à Shengjin le 16 octobre, les 16 migrants ont fait l'objet d'un examen plus approfondi, au cours duquel il a été établi que deux d'entre eux étaient mineurs, tandis que deux autres se trouvaient dans des conditions vulnérables : conformément aux exigences énoncées dans le protocole, les quatre ne pouvaient pas être détenus en Albanie et ont donc été immédiatement transférés vers l'Italie. Les 12 autres ont été soumis aux dispositions de l'accord entre Rome et Tirana, et en particulier à l'évaluation dite "accélérée" des demandes d'asile, introduite en Italie par le [décret-loi 20/2023](#), qui prévoit la possibilité de présenter une demande de protection internationale directement à la frontière (ou dans les zones de transit) par un étranger provenant d'un pays d'origine désigné comme "sûr". Dans les intentions du gouvernement de Rome, les centres albanais devaient être assimilés à une zone frontalière appartenant au territoire italien, ce qui permettrait d'évaluer les demandes d'asile présentées par les migrants détenus en Albanie en 28 jours seulement.

En effet, les 12 migrants arrivés au centre de Gjader ont demandé une protection internationale le 17 octobre, et en même temps la demande de validation de la détention émise contre les 12 migrants a été soumise à la 18ème section de la Cour de Rome compétente en la matière : selon la Constitution italienne, en effet, toute restriction de la liberté d'un individu soumis à l'autorité du système juridique italien doit être validée par un juge dans les 48 heures à partir du début de la restriction.

Le 18 octobre à 8h30, la Commission chargée d'évaluer les demandes d'asile des 12 migrants égyptiens et bangladais a rejeté leurs demandes de protection : pour eux, selon le Protocole, les portes de la structure construite à l'intérieur du centre de Djaer auraient dû être ouvertes, où ils auraient dû être détenus en attendant d'être rapatriés, ce qui, selon les intentions du gouvernement italien, aurait dû être fait dans un délai maximum de 28 jours. Cependant, le plan a été interrompu par la décision du Tribunal de Rome qui, quelques heures plus tard, n'a pas validé l'ordre de détention des 12 migrants, au motif que, puisqu'ils provenaient de pays considérés comme peu sûrs selon le droit et la jurisprudence de l'Union européenne, ils ne pouvaient pas être soumis à la procédure accélérée d'évaluation de leurs demandes d'asile. Étant donné que dans les centres albanais, comme indiqué précédemment, seule la procédure accélérée d'examen des demandes d'asile peut être appliquée, les 12 migrants n'auraient pas dû être transférés en Albanie, mais auraient dû être emmenés en Italie, où leurs demandes de protection internationale auraient dû être examinées dans le cadre de la procédure ordinaire, qui prend beaucoup plus de temps que la procédure accélérée.

C'est pourquoi, le 19 octobre, les 12 migrants restés en Albanie ont également été libérés et transférés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile à Bari, laissant les installations de Shengjin et de Djader vides pour le moment, ou plutôt occupées uniquement par le personnel italien envoyé pour rendre les deux centres fonctionnels et achever leur construction.

2. Réactions du gouvernement et de l'opposition

La réaction du gouvernement, et en particulier du Premier ministre italien, ne s'est pas fait attendre. Depuis Beyrouth, où elle participe à des réunions liées à la crise de la guerre israélo-palestinienne, Giorgia Meloni a vivement critiqué les décisions de la Cour de Rome par lesquelles les 12 migrants détenus en Albanie ont été libérés. Selon Meloni, les décisions du juge italien constituent une ingérence injustifiée du pouvoir judiciaire dans les compétences politiques du gouvernement et, en tout état de cause, elle est déterminée à "faire tout ce qui est en son pouvoir pour tenir sa parole et mettre un terme au trafic d'êtres humains".¹ Le ministre de l'intérieur, M. Piantedosi, a également émis de vives critiques et a l'intention de faire appel des décisions des juges de Rome jusqu'à la Cour de cassation, tandis que le ministre des affaires étrangères, M. Tajani, a déclaré que "le pouvoir judiciaire doit appliquer les lois, et non les modifier ou empêcher l'exécutif de faire son travail".

Elli Schlein, secrétaire du Parti démocrate, le principal parti d'opposition, a accusé le gouvernement d'avoir construit un modèle de gestion des politiques d'asile qui était en réalité inapplicable, et d'avoir causé à l'État italien une perte financière de 800 millions d'euros - c'est ce que coûteraient la construction et le fonctionnement des deux centres albanais au cours des cinq prochaines années, tandis que le transfert des 16 migrants vers l'Albanie par le seul navire militaire *Libra* aurait coûté au moins 250.000 euros. Le 15 octobre - donc avant de connaître l'issue des événements des 18/19 octobre - un groupe d'eurodéputés du PD, du Mouvement 5 étoiles (*Movimento 5 Stelle*) et de l'Alliance des verts et de la gauche italienne (*l'Alleanza Verdi Sinistra*) avait soumis une question écrite au Parlement européen, demandant si le transfert de migrants en dehors du territoire de l'UE, tel qu'envisagé par le protocole Italie-Albanie, était légal : la réponse était négative, car, pour que cette option soit légitime, le droit européen devrait réglementer le retour forcé vers un pays tiers autre que le pays d'origine du migrant, ce qui n'est actuellement pas autorisé par les règles européennes en vigueur. Par conséquent, les députés italiens ont demandé à vérifier si une procédure d'infraction contre le protocole Italie-Albanie pour violation des règles et de la jurisprudence de l'UE pouvait être engagée à cette occasion.

3. Le contenu de la décision de la Cour de Rome et la jurisprudence de l'UE

L'arrêt temporaire de l'application du protocole Italie-Albanie est dû aux décisions par lesquelles la 18ème section civile du Tribunal de Rome, section des droits personnels et de l'immigration, a refusé de valider les demandes de détention des 12 migrants détenus en Albanie. Le communiqué du 18 octobre, qui a annoncé les arrêts, a motivé les décisions comme suit : Compte tenu de l'attention accordée au Protocole [Italie-Albanie] par les médias, il est jugé approprié de déclarer que les mesures adoptées par la section spécialisée ont analysé la spécificité de chaque demande, en tenant compte des dispositions du Protocole et de la loi qui l'a ratifié. Les détentions n'ont pas été validées en application des principes, contraignants pour les juges nationaux et pour l'Administration elle-même, énoncés dans le récent arrêt de la CJUE du 4 octobre 2024 suite au renvoi préjudiciel effectué par le juge de la République tchèque. Le refus de valider les détentions dans les installations et zones albanaises assimilées à des zones frontalières ou de transit italiennes est dû à

¹ Tondo L., Henley J., Kassam A., [Blow to Meloni's Albania deal as court orders asylum seekers' return to Italy](#), The Guardian, 18.10.2024.

l'impossibilité de reconnaître comme "pays sûrs" les États d'origine des personnes détenues, avec pour conséquence l'inapplicabilité de la procédure frontalière et, comme le prévoit le Protocole, du transfert hors du territoire albanais des migrants, qui ont donc le droit d'être amenés en Italie".

Les arrêts des juges italiens rappellent et se fondent donc sur une décision de la Cour de justice de l'UE, rendue le 4 octobre 2024 ([affaire C-406/22](#)), dans laquelle les juges de Luxembourg ont clarifié ce qu'il faut entendre par "pays sûr" en vertu du droit de l'UE en vigueur. Plus précisément, les juges de Luxembourg étaient intervenus à la demande d'un tribunal de la République tchèque, où un citoyen moldave avait demandé une protection. Un recours avait suivi le rejet de la demande d'asile, et le tribunal régional de Brno avait alors soumis à la Cour européenne plusieurs questions sur l'interprétation de la [directive 2013/32](#) du 26 juin 2013, qui définit des procédures communes pour l'octroi et le retrait du statut de protection internationale : sur la base de ces recours, les juges de Luxembourg ont défini précisément les critères à suivre pour l'interprétation des règles pertinentes. Tout d'abord, le droit de l'UE ne permet pas actuellement aux États membres de désigner comme pays sûr "une partie seulement du territoire du pays tiers concerné". Dans le cas du ressortissant moldave requérant, les autorités tchèques avaient jugé la Moldavie "sûre" à l'exception de la Transnistrie : une circonstance qui n'est pas conforme aux paramètres européens, puisque "les critères permettant de désigner un pays tiers comme pays d'origine sûr doivent, en fait, être remplis sur l'ensemble de son territoire", indique l'arrêt.

Deuxièmement, la Cour de justice de l'UE a estimé que le fait qu'un pays tiers déroge à ses obligations en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ne l'empêche pas d'être désigné comme sûr mais, en tout état de cause, les autorités des États membres "doivent évaluer si les conditions de mise en œuvre du droit de dérogation sont de nature à remettre en cause cette désignation". En d'autres termes, il convient de vérifier au cas par cas si la non-conformité du pays tiers aux paramètres de la CEDH est telle qu'il peut encore être considéré comme un pays sûr ou non. Enfin, la juridiction nationale "appelée à contrôler la légalité d'une décision administrative en matière de protection internationale doit constater d'office, dans le cadre de l'examen complet, la violation des règles du droit de l'Union européenne relatives à la désignation des pays d'origine sûrs". La décision de la Cour de Rome du 18 octobre ne fait que transposer le postulat établi par la Cour de justice : les pays ne peuvent être considérés comme sûrs au regard du droit européen que s'ils le sont sur toute l'étendue de leur territoire et indistinctement pour tous, sans distinction de catégories de personnes.

Dans les 12 sentences émises en réponse aux demandes de validation de la détention des 12 citoyens égyptiens et bangladais, il est indiqué que, bien qu'ils figurent sur la liste des 22 pays considérés comme sûrs par le gouvernement italien, l'Égypte et le Bangladesh ne sont pas des pays sûrs pour les personnes appartenant à la communauté LGBTQI+, pour les victimes de violence sexiste (y compris les mutilations génitales féminines), pour les membres des minorités ethniques et religieuses, pour les personnes accusées de crimes politiques, condamnées à mort et déplacées en raison de situations d'urgence climatique, par exemple. Par conséquent, comme prévu, les 12 migrants n'auraient même pas dû arriver en Albanie, où la seule procédure de demande d'asile est la procédure accélérée, mais auraient dû être conduits dès le départ dans des centres d'accueil sur le territoire italien, où ils auraient dû suivre la procédure traditionnelle - beaucoup plus longue que la procédure accélérée - pour demander une protection internationale, et sans être soumis à une détention administrative, comme cela leur serait arrivé s'ils étaient restés dans le centre de détention albanais.

4. Le désaccord interprétatif entre les autorités italiennes et la Cour de justice de l'UE sur le concept de "pays sûr".

Le véritable nœud du problème est l'interprétation différente donnée à la notion de "pays sûr" par les autorités italiennes et par la jurisprudence, d'abord européenne, puis italienne. Le 7 mai 2024, le gouvernement italien avait publié le [décret interministériel n° 105](#), qui mettait à jour la liste des pays considérés comme sûrs de 16 à 22 : Albanie, Algérie, Bangladesh, Bosnie-Herzégovine, Cameroun, Cap-Vert, Colombie, Côte d'Ivoire, Égypte, Gambie, Géorgie, Ghana, Kosovo, Macédoine du Nord, Maroc, Monténégro, Nigeria, Pérou, Sénégal, Serbie, Sri Lanka et Tunisie. C'est sur la base de ce décret que, après le sauvetage de migrants au large de Lampedusa le 14 octobre dernier, il a été décidé que 16 des migrants sauvés en mer devaient être transférés en Albanie, précisément parce qu'ils étaient ressortissants du Bangladesh et de l'Égypte : des pays classés par les autorités italiennes comme sûrs, et qui auraient dû permettre leur rapatriement rapide dans le cas où leur demande d'asile n'aurait pas été acceptée.

Dans les fiches pays produites et publiées par le ministère italien des affaires étrangères et de la coopération internationale (MAECI), des indications sont fournies sur le degré de reconnaissance et de protection des droits fondamentaux dans les 22 pays en question. En ce qui concerne [l'Égypte](#), par exemple, les autorités italiennes se réfèrent à des rapports d'agences internationales dénonçant des exécutions sans garantie de procès équitable, de nombreux cas de détentions arbitraires et d'arrestations sans mandat par les forces de police égyptiennes, le recours récent à la pratique de la "détention préventive" pendant le procès de l'accusé, et donc avant le prononcé de la sentence, à l'encontre d'au moins 1700 personnes pour une période de plus de deux ans, des cas de "disparitions forcées" de personnes critiques à l'égard du gouvernement égyptien, l'utilisation de lois pénales pour réprimer l'activité d'utilisateurs de médias sociaux perçus comme critiques à l'égard du régime et pour criminaliser des activités qualifiées d'"atteinte à la morale publique" et de "menace pour les valeurs familiales" (ce dernier cas étant notamment celui de femmes et de jeunes filles qui avaient publié leurs propres vidéos et photographies d'elles en train de danser et de chanter) des allégations de recours systématique à la torture et aux mauvais traitements de la part de la police, des gardiens de prison, des membres des forces de sécurité et de l'appareil militaire, principalement à l'encontre des opposants et des critiques du gouvernement, et plus généralement des exceptions dans la protection des droits de l'homme dans certaines régions du territoire égyptien pour les opposants politiques, les dissidents, les activistes et les défenseurs des droits de l'homme.

La fiche d'information de la MAECI sur [Bangladesh](#) indique que l'application de la loi dans le pays se fait dans un contexte opaque et, citant le dernier rapport du Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), devenu EUAA (Agence de l'Union européenne pour l'asile), que "le manque d'indépendance du système judiciaire est l'un des principaux problèmes du Bangladesh [...] Un grand nombre de problèmes minent le système judiciaire du pays, en particulier la corruption, l'ingérence politique et un important arriéré d'affaires". [Un grand nombre de problèmes minent le système judiciaire du pays, en particulier la corruption, l'ingérence politique et un important arriéré d'affaires". En outre, une réduction progressive de la liberté d'expression et de l'espace de dissidence est signalée dans le pays, des milliers d'opposants politiques ayant été arrêtés au cours de la période préélectorale et nombre d'entre eux ayant fui à l'étranger par crainte de violences et d'arrestations injustifiées ; le phénomène des disparitions forcées et des exécutions extrajudiciaires par le Rapid Action Battallion (RAB), une unité interinstitutionnelle de lutte contre la criminalité et le terrorisme fondée en 2004, dont les membres seraient responsables d'actes de torture, de disparitions forcées (de plus de 300 personnes détenues par le RAB de 2009 à aujourd'hui, selon des sources de la BBC) et d'exécutions extrajudiciaires à partir de 2018 ; l'enracinement du terrorisme fondamentaliste, qui s'est traduit par une série d'attentats, dont celui du 1er juillet 2016 à Dhaka au Holey Artisan Bakery qui a coûté la vie à 20 personnes, dont neuf citoyens italiens ; les exceptions en matière de protection des droits des personnes appartenant à la communauté LGBTQI+, des victimes de violences fondées sur le genre, y

compris les mutilations génitales féminines, des minorités ethniques et religieuses, des personnes accusées de crimes à caractère politique et des condamnés à mort, ainsi que le phénomène croissant des personnes déplacées pour des raisons "climatiques".

Ainsi, ce sont les autorités italiennes elles-mêmes qui reconnaissent, dans des documents officiels publiés par le ministère des Affaires étrangères, que dans certains des pays considérés comme sûrs par l'Italie, les droits de l'homme fondamentaux sont violés pour certaines catégories de personnes. Comme indiqué ci-dessus, l'arrêt de la Cour de justice de l'UE du 4 octobre 2024 stipule expressément que "la désignation d'un pays comme pays d'origine sûr dépend [...] de la capacité à démontrer que, de manière générale et uniforme, il n'y a jamais de persécution telle que définie à l'article 9 de la [directive 2011/95](#) de torture ou de peines ou traitements inhumains ou dégradants, et qu'il n'y a pas de menace de violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne", et que "les conditions énoncées dans cette annexe doivent être remplies sur l'ensemble du territoire du pays tiers concerné pour que ce dernier puisse être désigné comme pays d'origine sûr". L'arrêt poursuit en indiquant que "pour interpréter l'article 37 de la [directive 2013/32](#) comme permettant aux pays tiers d'être désignés comme pays d'origine sûrs, à l'exception de certaines parties de leur territoire, aurait pour effet d'étendre le champ d'application de ce régime d'examen particulier. Une telle interprétation ne trouvant aucun appui dans le libellé de l'article 37 ni, plus généralement, dans cette directive, la reconnaissance d'une telle option violerait l'interprétation restrictive à laquelle les dispositions dérogatoires doivent être soumises.

En d'autres termes, selon les juges de Luxembourg, il n'est pas possible de désigner un pays tiers comme sûr par les autorités soumises à la directive 2013/32 lorsqu'il apparaît que certaines parties de son territoire ou les conditions de vie de certaines catégories d'individus y résidant ne sont pas sûres. Pour que l'attribution de la qualification de "pays sûr" soit légitime, explique l'arrêt du 4 octobre, il est nécessaire que le juge vérifie le respect des critères énoncés dans la directive 2011/95, lors de l'examen d'une demande de protection internationale, en procédant à un examen complet et ex-nunc du pays d'origine du demandeur d'asile, éventuellement même d'office. Dans le cadre de cet examen, le juge ne peut pas se limiter à l'examen des fiches pays telles que celles compilées dans le cas italien par le ministère des Affaires étrangères, mais doit examiner l'ensemble du dossier relatif au pays concerné, en tenant compte de toutes les informations disponibles sur le pays d'origine (COI). Confirmant encore la rigidité des paramètres d'appréciation à adopter, l'arrêt explique enfin que "l'article 37 de la directive 2013/32 doit être interprété en ce sens que [la directive] s'oppose à ce qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr lorsque certaines parties de son territoire ne remplissent pas les conditions de fond pour une telle désignation énoncées à l'annexe I² de ladite directive".

La conséquence de la ligne interprétative produite par l'arrêt de la Cour de justice de l'UE est que la liste des 22 pays considérés comme sûrs selon le gouvernement italien n'est plus valable. À la lumière des paramètres de la directive 2013/32, qui est à la base de la décision des juges de Luxembourg, il ne resterait que 7 pays qui peuvent être considérés comme sûrs, à savoir : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Cap-Vert, Kosovo, Macédoine

² L'annexe I de la directive 2013/32, intitulée " Désignation des pays d'origine sûrs aux fins de l'article 37, paragraphe 1 ", est libellée comme suit : "Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation juridique, de l'application de la loi dans un système démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré qu'il n'y a généralement et constamment pas de persécution au sens de l'article 9 de la directive 2011/95/UE, pas de torture ni de peines ou traitements inhumains ou dégradants et pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne. Lors de cette évaluation, il est tenu compte, entre autres, de la mesure dans laquelle une protection est assurée contre les persécutions ou les mauvais traitements par :

- (a) les lois et règlements pertinents du pays et la manière dont ils sont appliqués ;
- (b) le respect des droits et libertés énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et/ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et/ou la Convention des Nations unies contre la torture, en particulier les droits auxquels il ne peut être dérogé en vertu de l'article 15, paragraphe 2, de ladite Convention européenne ;
- (c) le respect du principe de non-refoulement conformément à la convention de Genève ;
- (d) la mise en place d'un système de recours efficaces contre les violations de ces droits et libertés".

du Nord, Monténégro et Serbie. Par conséquent, les migrants originaires d'Algérie, du Bangladesh, du Cameroun, de Colombie, de Côte d'Ivoire, d'Égypte, de Gambie, de Géorgie, du Ghana, du Maroc, du Nigeria, du Pérou, du Sénégal, du Sri Lanka et de Tunisie interceptés en haute mer par des navires de la marine ou des garde-côtes italiens ne pourraient pas être transférés en Albanie, mais devraient être envoyés dans des centres d'accueil situés sur le territoire italien et suivre la procédure ordinaire d'examen de leur demande d'asile.

5. La contre-attaque du gouvernement italien - qui est probablement vouée à l'échec

La situation créée après le 18 octobre implique, pour le moment, une inutilisation substantielle des centres construits sur le territoire albanais et l'inapplicabilité de ce que l'on appelle le "modèle albanais", qui a coûté jusqu'à présent, comme on l'a dit, environ 800 millions d'euros : un modèle qui avait été considéré tant par les autorités italiennes que par divers hommes politiques européens comme une alternative valable à la gestion traditionnelle des demandes d'asile, et qui aurait dû éviter que le fardeau des politiques migratoires ne retombe exclusivement sur le territoire des États membres intéressés par la mise en œuvre de la stratégie tentée par le gouvernement de Rome.

Il est clair que pour Meloni et sa majorité, il s'agirait d'une lourde défaite politique et médiatique. C'est pourquoi, le 23 octobre, le Conseil des ministres a adopté le décret-loi n° 158/2024, qui prévoit la création d'une commission d'enquête et d'une commission d'enquête. [158/2024](#) visant à donner aux autorités italiennes la compétence de mettre à jour périodiquement la liste des pays considérés comme sûrs. Le décret-loi est une source de législation équivalente à la loi ordinaire, donc hiérarchiquement supérieure au décret interministériel par lequel le gouvernement avait établi la liste des 22 pays sûrs mis en crise par l'arrêt de la Cour de justice du 7 mai 2024, et il est immédiatement applicable, bien qu'il doive ensuite être converti en loi par le Parlement dans un délai de 60 jours à compter de sa promulgation. Le décret-loi modifie légèrement la liste déjà existante des 22 pays considérés comme sûrs, en excluant trois pays (Cameroun, Colombie et Nigeria) et en conservant les 19 autres. Lors de la conférence de presse qui a suivi la promulgation du décret-loi, le sous-secrétaire à l'intérieur, M. Mantovano, a expliqué que la nouvelle règle intègre le critère de la garantie des droits fondamentaux sur l'ensemble du territoire national comme condition pour désigner un pays comme sûr, expressément mentionné dans l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne : par conséquent, selon M. Mantovano, il ne devrait plus y avoir de divergences d'interprétation sur le concept de pays sûr entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire. M. Mantovano a également souligné qu'avec le décret-loi, la liste des pays sûrs est "méditée, et non apodictique", et que les pays qui contiennent des zones territoriales dangereuses sont exclus, conformément à l'arrêt de la Cour européenne de justice. Mantovano a ajouté que la délibération sur la sécurité d'un pays relève principalement de la responsabilité du gouvernement, en confrontation avec le Parlement, comme l'établit le décret-loi qui vient d'être publié et qui introduit une mise à jour périodique, qui sera annuelle, et qui sera également examinée par les commissions parlementaires. Indirectement, le décret-loi a donc corrigé les lacunes de l'arrêt interministériel précédent en ce qui concerne la désignation des pays sûrs.

Dans les intentions de Meloni, le décret devrait surmonter les contraintes posées par la décision européenne, imposer aux juges italiens une liste de pays considérés comme sûrs selon la classification faite par le gouvernement, et donc permettre le rapatriement des demandeurs d'asile même s'ils viennent de pays considérés comme non sûrs selon la loi et la jurisprudence européennes : en pratique, le décret devrait permettre aux autorités italiennes de décider de manière autonome et ponctuelle des conditions de respect des droits de l'homme et des droits fondamentaux dans les pays d'origine des demandeurs d'asile et, lorsque des conditions permettant de classer ces pays comme "sûrs" sont constatées, de procéder au transfert des

migrants vers l'Albanie, en les soumettant à la procédure dite "frontalière", qui prévoit une évaluation accélérée de leurs demandes d'asile et, en cas de rejet des demandes, leur retour dans leur pays d'origine.

Cependant, le fait que la règle régissant la désignation des pays sûrs passe du statut d'acte administratif à celui de règle ayant force de loi ne change pas réellement la situation. Comme on le sait depuis des décennies, la primauté du droit de l'Union européenne (UE) découle du principe selon lequel, en cas de conflit entre une règle de droit de l'UE et une règle de droit interne d'un État membre de l'UE (droit national), le droit de l'UE prévaut toujours. En clair, qu'il s'agisse d'un décret gouvernemental ou d'un acte ayant force de loi ne change rien à la hiérarchie normative entre le droit de l'UE et le droit national.³ Par conséquent, les règles internes des États membres doivent obligatoirement se conformer au droit communautaire, auquel l'arrêt de la Cour de justice du 4 octobre fait référence.

En d'autres termes, tant que la directive 2013/32 reste en vigueur, la ligne interprétative fournie par l'arrêt rendu par les juridictions luxembourgeoises reste contraignante pour tous les États membres, et ne peut être suspendue par une règle de droit interne, quel que soit son rang hiérarchique. Par conséquent, il semble très douteux que le décret-loi émis par le gouvernement italien puisse suivre des critères de classification en tant que pays sûr qui ne coïncident pas pleinement avec ceux exigés par la législation européenne.

6. Conclusions et perspectives : Les contraintes juridiques ont encore de l'importance, après tout

Si la situation réglementaire actuelle ne semble pas laisser beaucoup de place à l'intervention du gouvernement italien, les choses pourraient changer à partir du 12 juin 2026. Ce jour-là, en effet, le nouveau pacte européen sur les migrations et l'asile, définitivement approuvé le 14 mai 2024, devrait entrer en vigueur. Le Pacte constitue un ensemble de nouvelles règles pour la gestion des migrations et la mise en place d'un régime d'asile commun au niveau européen, dont [le règlement 2024/1348](#) qui établit une procédure commune de protection internationale dans l'Union et abroge la directive 2013/32/UE, et dont la section V introduit de nouveaux critères pour la définition de la notion de "pays sûr", en fait partie. En particulier, l'article 59 prévoit qu'un pays tiers ne peut être désigné comme pays tiers sûr que lorsque dans ce pays : a) il n'y a pas de menace pour la vie et la liberté des ressortissants étrangers en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un certain groupe social ; b) il n'y a pas de risque réel d'atteintes graves aux ressortissants étrangers, telles que définies à l'art. 15 du Règlement (UE) 2024/1347 ; c) les ressortissants étrangers sont protégés contre le refoulement conformément à la Convention de Genève et contre l'éloignement en violation du droit à la protection contre la torture et les peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants consacré par le droit international ; d) il existe la possibilité de demander et, si les conditions sont réunies, de recevoir une protection effective telle que définie à l'article 57 du même Règlement 2024/1348.⁴

La nouveauté, par rapport à la législation européenne actuellement en vigueur, est que le nouveau règlement admet que la désignation d'un pays tiers comme pays tiers sûr, tant au niveau de l'Union qu'au niveau national, puisse être assortie d'exceptions pour certaines parties de son territoire ou certaines catégories de personnes clairement identifiables : cela permettrait théoriquement à des pays comme l'Égypte ou le Bangladesh, par exemple, d'être considérés comme sûrs, puisque le non-respect des droits fondamentaux ne concernerait pas l'ensemble de leur territoire national, mais seulement certaines parties de celui-ci ou des

³ Burchardt D. (2019), [La relation entre le droit de l'Union européenne et le droit de ses États membres - un cadre conceptuel normatif](#), Revue de droit constitutionnel européen, 73-103.

⁴ De Leo A. (2024), [La gestion des migrations à l'italienne. L'accord "innovant" entre l'Italie et l'Albanie sous le feu des projecteurs](#), Verfassungsblog, 29.10.2024.

catégories spécifiques d'individus. Conscients qu'une telle différence élargirait considérablement l'applicabilité des procédures frontalières à l'évaluation des demandes d'asile, facilitant les conditions de retour des personnes n'ayant pas droit à une protection internationale, plusieurs États membres font pression sur les institutions européennes pour que le règlement 2024/1348 entre en vigueur au moins un an plus tôt que prévu, c'est-à-dire dès 2025.

La perspective d'une réforme du droit d'asile européen ne change rien à la situation actuelle pour le gouvernement italien : les éventuelles modifications réglementaires internes ne permettent pas de contourner les contraintes européennes actuellement en vigueur. Quant au contexte interne italien, la question des centres de migrants albanais dégénère en un lourd affrontement institutionnel entre le gouvernement et le pouvoir judiciaire. Avec le décret-loi modifiant les paramètres internes pour la classification des pays sûrs, le gouvernement italien tente en effet d'en découdre avec les juges nationaux qui, par leurs décisions, décident de temps à autre si les migrants envoyés dans les centres albanais par les autorités militaires italiennes doivent rester en Albanie ou être renvoyés en Italie. Toutefois, étant donné que les normes de référence en la matière restent les normes européennes, on ne voit pas comment le décret-loi récemment promulgué pourrait produire des changements substantiels dans un avenir prévisible.

Il est certain que le conflit est appelé à s'étendre. Le 25 octobre, le Tribunal de Bologne a saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle et [a posé à la Cour de justice de l'Union européenne deux questions préjudicielles](#) concernant l'identification des conditions substantielles qui permettent de désigner un pays d'origine comme "sûr", à la lumière du décret-loi no. 158/2024 (dit "d.l. Paesi sicuri"). Le Tribunal de Bologne était appelé à se prononcer sur le recours formé par un demandeur d'asile de nationalité bangladaise contre la décision de la Commission territoriale de Bologne qui, au terme d'une procédure accélérée, avait déclaré sa demande de protection internationale manifestement infondée au motif qu'il provenait d'un pays d'origine sûr et qu'il n'y avait pas de raisons sérieuses de penser que le Bangladesh n'était pas sûr en raison de la situation particulière dans laquelle se trouvait le requérant. La Cour a toutefois estimé qu'il y avait lieu de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une demande de décision préjudicielle, car il était nécessaire de résoudre " certaines divergences d'interprétation apparues dans l'ordre juridique italien et portant sur les règles pertinentes contenues dans la directive 2013/32/UE et, plus généralement, sur la réglementation des rapports entre le droit de l'Union européenne et le droit national ". Dès lors que ces divergences - tant en ce qui concerne la protection internationale que la hiérarchie des sources de droit - ont trouvé " une expression spécifique dans le décret législatif du 23 octobre 2024 ", il existe pour la Cour " un intérêt général à une clarification de la Cour de justice visant à assurer l'application uniforme du droit de l'Union européenne ".

L'affaire en question ne concerne pas l'un des douze demandeurs d'asile impliqués dans l'affaire des centres en Albanie ; cependant, l'implication directe du Bangladesh (c'est-à-dire le pays, avec l'Égypte, d'où proviennent les demandeurs d'asile amenés en Albanie) ainsi que l'étroite similitude des questions en jeu rendent la question cruciale pour le fonctionnement futur des centres situés sur le territoire albanais et destinés à la détention de migrants provenant uniquement de pays "sûrs", une exigence qui permet de leur appliquer la procédure dite accélérée pour l'examen des demandes d'asile.

La notion de pays tiers sûr est l'une des principales faiblesses de ceux qui veulent faciliter le retour des migrants en externalisant l'évaluation des demandes d'asile en dehors de l'Europe. Pour les centres de migrants en Albanie, il s'agit d'un élément indispensable car seuls les demandeurs d'asile provenant de pays tiers sûrs peuvent bénéficier de la procédure accélérée d'examen des demandes de protection internationale, qui est la seule procédure disponible en Albanie. C'est pourquoi le gouvernement italien est entré dans un conflit institutionnel avec les juges qui veulent maintenir la suprématie du droit européen, qui établit des critères objectifs pour classer un pays comme sûr et le soustrait à la discrétion de l'autorité politique.

Le concept de pays sûr est inextricablement lié à la garantie effective des droits fondamentaux, élément inaliénable du droit européen et des traditions constitutionnelles des États membres de l'UE : qu'il s'agisse des droits des migrants ou de ceux des citoyens européens, cela ne diminue en rien leur centralité dans le système juridique de l'Union, comme l'a montré au fil des ans une puissante jurisprudence des Cours européennes. Aussi complexe que soit devenue la gestion des flux migratoires pour les États européens, l'idée de résoudre le problème en comprimant les droits de l'homme ne semble pas être une option viable, car - comme le montre l'affaire Italie-Albanie - même les gouvernements sont liés par l'État de droit. De ce point de vue, le passage d'une dimension éminemment nationale à une dimension partagée entre l'Union et les États membres, tel que le Pacte européen sur les migrations et l'asile vise à le faire dans quelques années, n'est pas de nature à changer la donne.⁵

L'arrêt de la Cour de justice de l'UE du 4 octobre 2024 confirme notamment que la notion de "pays d'origine sûr" est une exception : elle doit être interprétée strictement, par analogie avec la jurisprudence relative à l'irrecevabilité des demandes d'asile, qui constate souvent que les interprétations des États membres des motifs d'irrecevabilité ont été trop restrictives. Cela s'applique logiquement par analogie à tous les motifs de procédures accélérées, d'autant plus qu'ils étaient censés devenir obligatoires dans le cadre du Pacte sur l'asile de 2024.⁶ Les tentatives de remise en cause des fondements du droit d'asile risquent également de provoquer des conflits institutionnels dans d'autres États membres, qui peuvent chercher à sortir de situations objectivement complexes sous la pression de l'opinion publique, mais dont la viabilité devrait toujours être remise en question avant de tenter de les mettre en œuvre.

Le conflit politique/réglementaire qui a surgi en Italie sur la faisabilité réelle des centres pour migrants en Albanie confirme que les tentatives de relocalisation des demandeurs d'asile en dehors du territoire de l'UE sont loin d'être simples à mettre en œuvre, étant donné que les contraintes réglementaires, non seulement au niveau européen, sont très strictes lorsqu'il s'agit de protéger les droits fondamentaux des individus. Il faut donc espérer que les institutions européennes, ainsi que les autres États membres de l'UE, réfléchiront attentivement à l'opportunité de considérer les centres albanais comme un modèle à suivre et à reproduire dans d'autres contextes non européens.

⁵ Venturi, F. (2024), [La législation italienne sur les "pays d'origine sûrs" sous l'examen de la CJUE : contester l'\(in\)sécurité](#), *Diritti Comparati*, 4.7.2024.

⁶ Peers, S. (2024), [Les "pays d'origine sûrs" dans le droit d'asile : la CJUE interprète pour la première fois le concept](#), *Analyse du droit de l'UE*, 14.10.2024.

**Auteur :****Andrea De Petris**

Direttore scientifico, Centro Politiche Europee | Rome

depetris@cep.eu

Traductrice :**Emma Drouet**

Chargée de communication & de relations presse,

drouet@cep.eu

Centro Politiche Europee ROMA

Via A. Brunetti, 60 | I-00186 Roma

Tél. +390684388433

Le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN, le **Centre de Politique Européenne** PARIS et le **Centro Politiche Europee** ROMA forment le **réseau des Centres de Politique Européenne** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le réseau des Centres for European Policy Network analyse et évalue les politiques de l'Union européenne indépendamment des intérêts particuliers et des partis politiques, avec une orientation résolument pro-européenne et sur la base des principes de l'économie de marché.