

## Délocalisation des contrôles aux frontières européennes : le protocole italo-albanais sous le regard des juges

Jeanne Tesson

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/22295>

DOI : 10.4000/13h5c

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Jeanne Tesson, « Délocalisation des contrôles aux frontières européennes : le protocole italo-albanais sous le regard des juges », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 27 | 2025, mis en ligne le 13 mars 2025, consulté le 17 mars 2025. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/22295> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/13h5c>

---

Ce document a été généré automatiquement le 17 mars 2025.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Délocalisation des contrôles aux frontières européennes : le protocole italo-albanais sous le regard des juges

Jeanne Tesson

---

## Présentation sommaire du cadre normatif en vigueur

Les dispositions de la directive européenne 2013/32, dite directive « procédure », du 26 juin 2013<sup>1</sup>, remplaçant la directive du 1<sup>er</sup> décembre 2005<sup>2</sup>, ont été transposées dans le droit italien par le décret législatif 25/2008<sup>3</sup> relatif à l'examen des demandes de protection internationale introduites sur le territoire national, modifié en 2015.

Le décret législatif n° 286/1998<sup>4</sup>, dit Texte unique sur l'immigration (TUI), contient les règles générales relatives à l'immigration et notamment à l'entrée sur le territoire italien. Il a été complété récemment par deux nouveaux décrets législatifs : le décret Cutro du 10 mars 2023, qui précise les modalités de mise en œuvre de la procédure accélérée de demande d'asile à la frontière, et celui du 23 octobre 2024 qui fixe la liste des pays considérés comme sûrs. Le fait de provenir d'un pays présumé sûr justifie le placement en procédure accélérée à la frontière dès lors que la personne qui sollicite une protection n'invoque pas de raisons propres à renverser cette présomption, ou encore si elle n'est pas en mesure de présenter des garanties de représentation suffisantes, ni, à défaut, de payer la garantie financière dont le montant est fixé par décret.

*Remarque* : ce cadre normatif, dans lequel s'inscrit le protocole italo-albanais et auquel il est fait référence dans cette étude, est appelé à être modifié avec l'entrée en vigueur du Nouveau Pacte sur la migration et l'asile, en 2026<sup>5</sup>, et notamment du Règlement (UE) 2024/1348<sup>6</sup> du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale, qui abroge la directive 2013/32/UE dite « procédure »<sup>7</sup> à laquelle se réfère le protocole.

## Introduction

- 1 Deux ans après l'arrivée au pouvoir du gouvernement Meloni, en octobre 2022, le bilan des mesures adoptées reflète l'obsession sécuritaire qui guide son action, et plus particulièrement sa politique en matière d'immigration. Ce mandat est en effet marqué par une série de décrets législatifs modifiant le code de procédure pénale et l'organisation du système judiciaire de façon à réprimer plus sévèrement les personnes qui viennent en aide aux migrants, à généraliser la détention des personnes en situation irrégulière, ou encore à limiter les moyens des secours en mer.
- 2 Cette ambition se manifeste également dans les partenariats bilatéraux établis avec les États méditerranéens hors Union européenne (UE), et notamment avec l'Albanie, afin d'y délocaliser l'examen de la plus grande partie des demandes d'asile. Signé fin 2023 par Giorgia Meloni et son homologue albanais Edi Rama, l'accord entre Rome et Tirana concerne a priori les hommes adultes interceptés par les garde-côtes italiens au sein de leur zone de recherche et de sauvetage (SAR) dans les eaux internationales. Le protocole, ratifié par la loi n° 14/2024, prévoit que les personnes souhaitant bénéficier de la protection internationale et originaires d'un pays considéré comme sûr seront détenues dans les centres de Shengjin et de Gjader dans la perspective d'une expulsion potentielle. Le gouvernement italien entend ainsi signifier à l'opinion que tout a été entrepris pour empêcher les personnes migrantes d'arriver sur le territoire italien.
- 3 Dans ce contexte, le débat public italien s'est cristallisé autour du rôle des juges. En effet, la définition extensive de pays sûr adoptée par l'Italie est une transposition imparfaite de la directive « procédure » de 2013, comme l'a rappelé la Cour de Justice de l'UE (CJUE) dans son arrêt du 4 octobre 2024<sup>8</sup>. Se conformant à cet arrêt, les juges ont écarté l'application de l'arrêté interministériel fixant la liste des pays sûrs et annulé en conséquence les premières décisions de transfert vers les centres albanais. Le gouvernement en a pris prétexte pour dénoncer leur prétendue partialité.
- 4 La mise en œuvre des politiques migratoires italiennes, et notamment du protocole italo-albanais, a ainsi débouché sur un conflit aigu entre le pouvoir exécutif et la justice. Après avoir décrit le dispositif mis en place par l'Italie en Albanie et ses implications (I), on montrera comment la suspension de sa mise en œuvre par les juridictions italiennes les a placées sous le feu des critiques médiatiques et politiques, affectant gravement le principe de la séparation des pouvoirs (II).

## I – Le protocole italo-albanais au regard de la directive « procédure » et de sa transposition dans le droit italien

- 5 Après avoir rappelé la finalité et les modalités d'application du protocole signé entre l'Italie et l'Albanie (A), on s'interrogera sur sa compatibilité et celle du cadre normatif italien dans lequel il s'inscrit avec les normes européennes encadrant les procédures d'asile frontalières (B), pour finalement mettre en lumière les atteintes graves aux droits fondamentaux qui risquent d'en découler (C).

## A/ Des centres externalisés pour détenir puis expulser les personnes en demande de protection

- 6 Le 6 novembre 2023, le protocole passé entre le gouvernement de la République d'Italie et le Conseil des ministres de la République d'Albanie a été signé à Rome, afin de « renforcer la coopération bilatérale entre les États dans la gestion des flux migratoires en provenance de pays tiers<sup>9</sup> ». À cette fin, deux centres – l'un à Shengjin, l'autre à Gjader – sont construits sur le territoire albanais, placés sous juridiction italienne, où pourront être envoyées jusqu'à 3 000 personnes relevant des procédures d'asile à la frontière, avant d'être le cas échéant expulsées. Ce protocole prévoit la gestion par l'Italie des biens immobiliers concédés gratuitement par l'Albanie pour une durée de 5 ans, renouvelable tacitement. On peut déduire de l'article 4.4 du protocole que l'entrée des personnes dans les eaux territoriales et sur le territoire albanais ne sera possible qu'avec les « moyens des autorités italiennes », maritimes ou terrestres, excluant a priori les navires d'ONG. Selon les déclarations gouvernementales, les centres albanais n'auraient par ailleurs pas vocation à accueillir les mineurs, femmes enceintes et autres personnes jugées vulnérables.
- 7 À Shengjin, il s'agirait d'un centre de premier accueil où s'effectuerait une activité de filtrage, sur le modèle des hotspots présents sur le territoire italien, au sein duquel se trouverait un centre pour demandeurs d'asile relevant des procédures frontalières. Le centre de Gjader, lui, est pensé sur le modèle des centres de permanence pour le rapatriement (CPR), qui sont l'équivalent des centres de rétention administrative (CRA) français. La durée de la retenue dans ces centres « ne peut dépasser la durée maximale de détention prévue par la loi italienne » (art. 9.1 du protocole)<sup>10</sup>. La détention serait donc susceptible de durer 18 mois – puisque c'est la durée actuellement prévue par la loi italienne pour les étrangers faisant l'objet d'une décision d'expulsion qui ne peut être immédiatement exécutée.
- 8 Comme l'ont relevé plusieurs commentateurs<sup>11</sup>, trois scénarios différents peuvent être envisagés quant à l'usage qui sera fait de ces centres. Selon le premier scénario, les personnes déboutées de l'asile sur le territoire italien seraient envoyées en Albanie en vue de leur rapatriement. Dans le second scénario, les procédures d'identification auraient lieu directement sur les navires des garde-côtes italiens les ayant secourus, à la suite de quoi les personnes considérées comme vulnérables seraient emmenées en Italie, tandis que les autres seraient dirigées vers le centre de Shengjin. Dans le troisième scénario, le plus réaliste, toutes les personnes secourues seraient directement transférées dans le centre d'identification de Shengjin ; celles reconnues vulnérables et/ou présentant une demande d'asile à traiter dans le cadre d'une procédure normale seraient envoyées en Italie, tandis que les autres, placées en procédure accélérée frontalière, seraient conduites vers le centre de Gjader dans la perspective de leur rapatriement ultérieur.

## B/ La compatibilité de la réglementation italienne relative aux procédures d'asile à la frontière en général et du protocole en particulier avec les normes européennes

- 9 En droit italien, en vertu de l'article 28 bis du décret législatif 25/2008<sup>12</sup>, une personne étrangère ne peut être soumise à une procédure d'asile frontalière qu'à deux conditions

alternatives : si elle provient d'un pays d'origine considéré comme sûr ou si elle est considérée comme s'étant soustraite aux contrôles aux frontières, ne satisfaisant pas aux exigences particulières d'identification. Or, l'article 31 de la directive « procédure » prévoit bien la possibilité « d'accélérer une procédure d'examen et/ou de mener cette procédure à la frontière ou dans les zones de transit » lorsque le demandeur provient d'un pays d'origine sûr ou encore en cas d'irrecevabilité de la demande d'asile ; mais elle ne prévoit pas le cas du franchissement irrégulier des frontières. Le droit italien déroge donc au cadre européen dès lors qu'il prévoit l'application d'une procédure accélérée permettant la détention à la frontière de personnes ne satisfaisant pas aux exigences particulières d'identification aux termes de l'article 10 *ter* du décret législatif n° 286/1998<sup>13</sup>.

- 10 Le contentieux relatif à la mise en œuvre du protocole était prévisible au vu de la jurisprudence des tribunaux qui avaient déjà relevé l'incompatibilité des normes italiennes avec le droit européen. En effet, les tribunaux siciliens, à chaque fois qu'ils ont eu à valider le placement en détention en vue de la mise en œuvre de la procédure accélérée, ont systématiquement refusé cette validation<sup>14</sup>. Leurs décisions reposent sur une double motivation : l'illégalité de l'exigence de garanties de représentation, non prévue par le droit européen, d'une part, de la liste italienne des pays considérés comme sûrs, de l'autre<sup>15</sup>.
- 11 - En premier lieu, il existe une incompatibilité certaine avec le droit européen s'agissant de l'exigence de fournir une garantie financière pour éviter la détention en cas d'absence de passeport, initialement fixée par le décret Cutro n°50/2023<sup>16</sup> à 4 938 euros. La CJUE a estimé, dans l'affaire C-18/2016, que l'incapacité de présenter un passeport ou tout autre document équivalent attestant de l'identité, de l'âge et de la citoyenneté, n'est pas une condition suffisante pour justifier la détention, hypothèse qui n'est du reste pas prévue par la directive 2013/32/UE. Bien que l'adoption du décret législatif du 10 mai 2024<sup>17</sup> permette désormais aux autorités territoriales de moduler le prix de la caution à payer selon le pays d'origine considéré en cas d'impossibilité de justifier de son identité, cela ne suffit pas à rendre le droit italien conforme au droit européen.
- 12 C'est précisément l'illégitimité de ces motifs de détention qui a pu être invoquée pour faire échec aux transferts vers l'Albanie, comme nous le verrons plus loin.
- 13 - En second lieu, a été également contesté le critère de l'appartenance du demandeur à un pays d'origine considéré comme sûr pour justifier son placement en procédure accélérée et sa détention dans la perspective de son expulsion. Le décret Cutro a en effet introduit la possibilité de placer en détention des demandeurs d'asile dans le cadre de procédures accélérées de détermination du statut de réfugié à la frontière s'ils proviennent de pays considérés sûrs, la liste de ces pays étant fixée par le décret législatif de 2008<sup>18</sup>. Les considérants 40 et 42 de la directive « procédure » précisent que : « lorsqu'un pays tiers peut être considéré comme un pays d'origine sûr, les États membres devraient pouvoir le désigner comme tel et présumer qu'un demandeur donné y est en sécurité, sauf si celui-ci présente des éléments indiquant le contraire ». En effet, « le fait qu'un pays tiers soit désigné comme pays d'origine sûr aux fins de la présente directive ne saurait donner aux ressortissants de ce pays une garantie absolue de sécurité. Pour cette raison, il importe que, lorsqu'un demandeur fait valoir des motifs valables portant à croire que le pays concerné n'est pas sûr dans son cas particulier, la désignation de ce pays comme pays sûr ne puisse plus être considérée comme étant pertinente à son égard. »

- 14 Or le décret italien de 2008, censé avoir transposé la directive, dit bien qu'un État non-membre de l'UE peut être considéré comme un pays d'origine sûr « *si, sur la base du statut 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 aucune persécution (...), aucune torture ni aucune autre forme de peine ou de traitement inhumain ou dégradant, et aucune menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne* », conformément à l'article 37 de la directive « procédure » ; mais il précise que la désignation d'un pays d'origine sûr est possible même si une région ou une catégorie de personnes ne satisfait pas à ces exigences alors même que la directive de 2013 l'interdit expressément, puisqu'elle se réfère au concept d'État « *généralement et constamment sûr* »<sup>19</sup>. En effet, le décret de 2008 n'a pas été modifié après l'adoption de la directive de 2013 abrogeant celle de 2005 qui autorisait une telle définition extensive. Et la formation en grande chambre de la CJUE, dans son arrêt du 4 octobre 2024 (aff. C-406/22), a affirmé clairement que, pour qu'un pays soit considéré comme sûr, il doit « *respecter uniformément et systématiquement les droits de l'homme* », excluant donc formellement qu'un pays d'origine puisse être considéré comme sûr si certaines catégories de personnes y sont menacées. La Cour rappelle l'interprétation restrictive dont doivent impérativement faire l'objet les dispositions dérogatoires et précise que le respect des critères de désignation prévus par la directive doit être examiné d'office par le juge. Le droit interne italien n'est donc pas conforme, sur ce point non plus, à la réglementation européenne, et c'est ce constat qui a fondé les nombreuses décisions refusant de valider les placements en détention qui accompagnent la mise en œuvre de la procédure accélérée dans les CPR, ou le centre albanais de Gjader.
- 15 L'inclusion du pays d'origine du demandeur d'asile parmi les pays sûrs affecte à l'évidence les droits des personnes qui seront placées en procédure frontalière et détenues. La CJUE avait, par un arrêt du 25 juillet 2018<sup>20</sup>, précisé qu'en cas de désignation d'un pays comme sûr, les juridictions nationales demeuraient tenues de procéder à un examen complet des risques encourus par le ou la demandeuse en tenant compte des conditions générales et des circonstances personnelles invoquées. Elle avait également précisé que la présomption de sûreté d'un pays pouvait être renversée si le demandeur « indique » des raisons impérieuses liées à sa situation personnelle. Or le décret législatif de 2008<sup>21</sup> exige que le demandeur « démontre » des raisons sérieuses et permet un rejet fondé sur l'absence de preuve. Cette formulation substitue une obligation de preuve à une simple obligation d'allégation et omet d'exiger une motivation de la part des autorités pour justifier leur rejet, contrairement à ce que dit la directive<sup>22</sup>.
- 16 La Cour de cassation, de son côté, dans des arrêts de 2019 (n° 29914/2019) puis de 2020 (n° 19252/2020), après avoir souligné la possibilité pour le demandeur d'asile « *de déduire qu'il provient d'une zone spécifique du pays affectée par des phénomènes de violence et d'insécurité généralisée qui, même s'ils sont territorialement circonscrits, peuvent être pertinents aux fins de l'octroi d'une protection internationale ou humanitaire* », a affirmé que lorsque le juge ordinaire estime qu'il existe un doute quant à la légitimité du décret, il peut le considérer comme « *non contraignant* » et qu'en présence d'une telle allégation du demandeur, il est de son devoir « *de procéder à la vérification in concreto de la dangerosité de cette zone et de la pertinence des phénomènes susmentionnés* ».

- 17 Récemment encore, dans un arrêt du 17 octobre 2024<sup>23</sup>, la CJUE a rappelé l'obligation d'une réévaluation des risques actualisés en cas d'exécution retardée d'une mesure d'éloignement. Cette obligation est inhérente, dit-elle, au caractère effectif du droit au recours consacré par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, lequel impose aux autorités nationales de tenir compte du principe de non-refoulement « *à tous les stades de la procédure, dès le moment de l'adoption d'une décision de retour jusqu'au moment du contrôle juridictionnel de l'exécution de cette décision* ».
- 18 Enfin, c'est dans le même sens qu'a statué la Cour Européenne des droits de l'Homme (CEDH), par un arrêt du 7 janvier 2025<sup>24</sup>, en jugeant illégale l'expulsion vers la Turquie d'une ressortissante turque par les autorités grecques sans examen réel et actualisé des risques encourus.
- 19 Les conclusions de la CJUE et de la CEDH s'imposent aux juges nationaux, conformément à l'article 117 de la Constitution italienne qui consacre la primauté des normes européennes sur les lois nationales et à une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle italienne affirmant le devoir des juges d'écarter l'application des lois contraires au droit européen.

### **C/ Les atteintes aux droits fondamentaux inhérentes à la mise en œuvre du protocole**

- 20 Le gouvernement italien a soutenu un temps la thèse de la non applicabilité du droit européen<sup>25</sup> à bord des navires des garde-côtes italiens qui sont chargés de transférer les personnes secourues directement dans les centres albanais, en dehors de l'espace Schengen. Mais l'article 4 du Code italien de la navigation dispose que « *les navires italiens en haute mer et les aéronefs italiens dans un lieu ou un espace ne relevant de la souveraineté d'aucun État sont considérés comme territoire italien* ». Dès lors, puisque les États membres ont l'obligation de veiller à ce que les demandeurs d'asile restent sur leur territoire le temps nécessaire au traitement de leur demande d'asile<sup>26</sup>, l'extension fictive du territoire italien à ces centres albanais est nécessaire au respect du cadre européen. Ainsi, le port de Shengjin relève de la juridiction italienne<sup>27</sup> et des garanties européennes, ce qui permet du reste de le qualifier de port sûr<sup>28</sup>, contrairement aux ports libyens.
- 21 Or, bien que le protocole prétende respecter les normes européennes relatives aux procédures d'asile à la frontière, sa mise en œuvre n'en est pas moins susceptible d'emporter la violation de principes de valeur supérieure dans la hiérarchie des normes et de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes en demande d'asile, comme les juristes italiens n'ont pas manqué de le souligner<sup>29</sup>.
- 22 La violation du principe d'égalité de traitement pourrait être soulevée pour contester la distinction prévue entre les personnes estimées vulnérables et celles qui ne le seraient pas, conduisant *de facto* à des débarquements sélectifs dans les centres albanais. Cette pratique discriminatoire a du reste été condamnée par le tribunal de Catane à la suite des premières ordonnances du gouvernement Meloni autorisant le débarquement en Italie des seules personnes dont la vulnérabilité serait attestée par un rapide examen médical à bord du navire de sauvetage, les autres étant reconduites dans les eaux internationales<sup>30</sup>. Un manquement à l'égalité de traitement pourrait être dénoncé à plus forte raison s'agissant des personnes secourues par des navires des garde-côtes

italiens, plutôt que par une ONG ou un transporteur privé, qui seraient transférées en Albanie tandis que les autres débarqueraient en Italie. L'entrave à un accès effectif au droit d'asile pourrait également être soulevée, puisqu'au-delà des effets de la procédure accélérée, les avocats se trouveront à l'évidence en difficulté pour assister leurs client·es en Albanie.

- 23 Une des questions qui se posent avec le plus d'acuité est, de fait, celle de l'effectivité du contrôle juridictionnel sur les situations individuelles des personnes retenues. Si les personnes sont envoyées dans ces centres (et ce, même dans l'hypothèse où elles débarqueraient quelques heures en Italie avant d'y être « triées » et transférées), il sera impossible au juge d'examiner la situation de chaque personne et de contrôler la légalité des décisions (de rétention et de rapatriement consécutif) qui affectent pourtant manifestement leurs droits fondamentaux<sup>31</sup>, en l'absence de moyens matériels adéquats. La détention de personnes étrangères dans les centres de rapatriement (CPR) est une mesure qui limite à l'évidence leur liberté individuelle, comme l'ont rappelé la Cour constitutionnelle italienne en 2001<sup>32</sup> et la CJUE dans son arrêt *Ilias et Ahmed c. Hongrie* du 21 novembre 2019<sup>33</sup>. Par conséquent, cette mesure de privation de liberté doit donner lieu à un contrôle du juge civil<sup>34</sup>, et il pourrait être reproché aux autorités italiennes une forme d'automatisme de la détention en raison de l'absence d'appréciation réelle de chaque situation individuelle alors que la Cour de cassation dans l'ordonnance interlocutoire publiée le 8 février 2024 (n° 20674/2023) a précisé : « la mesure ordonnant la détention doit être assortie d'une motivation qui examine la nécessité, le caractère raisonnable et la proportionnalité d'une telle mesure par rapport au but précis, ainsi que l'impossibilité réelle de prendre des mesures de substitution, sur la base d'une appréciation au cas par cas ».
- 24 En somme, lorsque la procédure accélérée est appliquée, la charge de la preuve est inversée dans le système italien, de sorte qu'il appartient au demandeur de renverser la présomption de sécurité dans le pays ou d'apporter ses garanties de représentation en temps utile. De surcroît, le caractère suspensif du recours contre la décision n'est pas de droit. La procédure d'asile accélérée permet de détenir les personnes en demande d'asile pour une période maximale de 28 jours, jugée nécessaire à la vérification de leur droit d'entrer sur le territoire italien. Or, si la demande est introduite dans les zones frontalières par une personne originaire d'un pays considéré sûr, ou dépourvue de garanties de représentation, la procédure accélérée et la détention afférente sont applicables.
- 25 Un autre point a prêté à discussion. Selon le droit italien, cette détention peut être effectuée dans les points de crise appelés *hotspots*<sup>35</sup> ou, en cas d'arrivées rapprochées, dans les centres situés à proximité de la frontière ou de la zone de transit, ainsi que par transfert dans des « *installations similaires* » sur le territoire national. En cas de transfert du ou de la demandeur·se vers un lieu autre que celui du débarquement, la détention afférente n'est autorisée par l'article 43 de la directive « procédure » qu'en raison d'arrivées impliquant un trop grand nombre de personnes ressortissantes de pays tiers, ce dont la charge de la preuve incombe à l'administration, comme l'a rappelé le tribunal de Catane dans deux décisions du 8 octobre 2023 (n°10798/2023) et du 17 septembre 2024 (n°9375/2024). D'une manière générale, l'article 43 renvoie à une « zone frontalière ou de transit », que la loi italienne a transposé de manière extensive en utilisant la notion pour identifier de très grandes zones, qui correspondent à des provinces entières, ainsi qu'à des zones situées en dehors de son territoire. On

comprend l'intérêt qu'il y avait à ce que les territoires albanais soient identifiés comme des « zones frontalières », aux fins de mise en œuvre de procédure accélérée autorisant la détention et l'expulsion consécutive d'un certain nombre de demandeurs d'asile.

- 26 La non-conformité du concept de zone frontalière pour les détentions éloignées de la première entrée des demandeurs est donc venue s'ajouter à la liste des griefs invoqués à l'encontre du protocole italo-albanais, à l'instar des moyens fondés sur l'illégitimité des exigences d'identification et de l'appréciation d'un pays comme sûr – autant de griefs sur lesquels les tribunaux italiens ont été amenés à se prononcer.

## II – La mise en œuvre du protocole italo-albanais devant les tribunaux italiens

- 27 La mise en œuvre du protocole a été à l'origine d'un contentieux important (A) et les annulations prononcées ont suscité une campagne d'attaques virulentes et diffamatoires à l'encontre des juges (B).

### A/ Le contentieux relatif au transfert des demandeurs et demandeuses d'asile vers les centres albanais

- 28 L'incompatibilité des dispositions du décret législatif du 2008 et du protocole avec les normes constitutionnelles et européennes a été reconnue par les juges italiens, amenés de ce fait à censurer un certain nombre de mesures prises par le gouvernement. Cibles d'attaques violentes, ils se sont retrouvés au cœur d'une vaste entreprise de délégitimation de la justice, préjudiciable à la confiance dans l'institution judiciaire et au respect de l'État de droit. Le gouvernement a repris à son compte une rhétorique populiste dont avait déjà largement (ab)usé Matteo Salvini, ministre de l'Intérieur du gouvernement Conte I entre l'été 2018 et l'été 2019, en dénonçant *ad personam* les juges qui avaient eu l'audace de censurer les mesures prises au titre de sa politique migratoire, au nom des droits fondamentaux des personnes en migration.
- 29 Le contentieux relatif aux transferts vers les centres albanais avait été précédé d'une série de décisions portant sur la politique migratoire du gouvernement.
- 30 On peut citer en premier lieu la demande d'avis adressée à la CJUE par la Cour de cassation, saisie de 17 décisions de non-validation de détentions, découlant de la première application du décret Cutro par le tribunal de Catane en octobre 2023, portant sur la légitimité de l'exigence d'une garantie financière de la part des demandeurs d'asile. La CJUE, ainsi saisie, a remis en question l'ensemble de l'application des critères conduisant à l'application d'une procédure accélérée à la frontière au demandeur provenant d'un pays sûr. Selon la Cour, un pays considéré sûr devrait l'être pour toute personne et dans tout son territoire, sans exception, comme elle le précise dans l'arrêt du 4 octobre 2024. Par conséquent, les pays figurant sur la liste italienne des pays sûrs, comme la Tunisie, l'Égypte et le Bangladesh (qui sont également les principaux pays d'origine des personnes arrivant en Italie par la mer), qui ne sont pas en mesure de garantir la sécurité de toute personne sur l'ensemble de leur territoire, ne peuvent être considérés comme sûrs.
- 31 On peut rappeler aussi la décision rendue le 17 septembre 2024 (n° 9375/2024) par le tribunal de Catane, dans une affaire concernant un citoyen tunisien arrivé par

Lampedusa. Pour refuser de valider sa détention dans le centre de Pozzallo-Modica le tribunal faisait valoir « *qu'un pays comme la Tunisie ne peut en aucun cas être défini comme un pays qui protège les dissidents et les minorités de la persécution dans un cadre démocratique lorsque, selon les évaluations mentionnées par le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale lui-même* ».

- 32 Sur la base de cette jurisprudence, les premiers transferts de personnes vers les camps albanais ont été censurés par les tribunaux de Catane<sup>36</sup> et de Florence<sup>37</sup>. Ils ont considéré que le cadre réglementaire italien prévoyant la détention aux frontières des personnes en demande d'asile était sur ce point illégal et devait être écarté dans l'espèce dont ils avaient à connaître.
- 33 Comme l'ont rappelé le 10 octobre 2024 le tribunal de Palerme (n° 6974/2024) et le tribunal de Rome (n° 42251/2024), ainsi que la CJUE dans l'affaire C-406/22 déjà citée, si le juge constate des éléments contraires à la désignation d'un pays comme sûr pour la personne placée en procédure accélérée sur ce fondement, la condition préalable n'est plus applicable et, par conséquent, la détention, quel qu'en soit le motif, se trouve infondée.
- 34 Ainsi, le 18 octobre 2024, des juges de la section immigration du tribunal de Rome, compétent pour les centres de rétention albanais, ont annulé la rétention des 12 premières personnes conduites en Albanie. En effet, l'exigence de garantie financière à défaut de garanties de représentation appropriées ne peut pas s'appliquer aux personnes secourues par les garde-côtes italiens. Le tribunal de Rome a souligné l'incompatibilité évidente entre le sauvetage dans les eaux internationales par des garde-côtes italiens, condition préalable au transfert des personnes dans les centres albanais<sup>38</sup>, et la notion de « *soustraction aux contrôles aux frontières* » comme l'une des conditions de détention. En particulier, les juges ont estimé que « *l'absence de la condition préalable nécessaire à la procédure frontalière et à la détention fait obstacle à la détention du demandeur d'asile dans les structures visées par le protocole italo-albanais, dès lors sans fondement*<sup>39</sup> ». Dans cette même décision, le tribunal de Rome s'est également prévalu de l'arrêt de la CJUE du 4 octobre 2024<sup>40</sup> pour écarter l'arrêté interministériel désignant des pays comme étant partiellement sûrs. La Cour de cassation a été saisie d'un pourvoi du ministère de l'Intérieur contre la libération d'une de ces 12 personnes, en l'espèce un ressortissant égyptien. Par l'ordonnance du 30 décembre 2024, la Cour a elle-même saisi la CJUE d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation de la notion de pays d'origine sûr, dont l'audience s'est tenue le 25 février 2025.
- 35 Le 23 octobre 2024, le gouvernement de Giorgia Meloni a adopté un décret législatif énumérant les pays considérés comme sûrs<sup>41</sup>, espérant garantir l'opposabilité de ce texte en le dotant d'une valeur normative supérieure. N'y figurent plus que 19 pays considérés comme sûrs pour toute personne et dans leur entièreté territoriale, au lieu de 22 auparavant. Le ministre de la Justice, Carlo Nordio, a indiqué que ce texte avait été adopté à la suite d'un arrêt « *très complexe et compliqué* » de la CJUE, qui ne concernait pas le système juridique italien et aurait été « *mal compris ou mal interprété* » par les magistrats, ajoutant que « *lorsqu'une liste de "pays sûrs" est prévue par une loi, un juge ne peut pas simplement l'ignorer* ». Deux semaines plus tard, le tribunal de Catane, dans une affaire qui ne concernait pas l'application du protocole mais à laquelle les décisions ultérieures se sont référées, n'en a pas moins invalidé la détention d'un demandeur d'asile égyptien ordonnée par le commissaire de police de Raguse le 4 novembre 2024. Le juge a rappelé que la liste des pays sûrs, parmi lesquels figure

l'Égypte, ne dispensait pas le juge de vérifier sa conformité au droit européen, soulignant qu'« en Égypte, il y a de graves violations des droits de l'homme » et que ce pays « applique la peine de mort, pratique la détention préventive et connaît des disparitions forcées ».

- 36 La semaine suivante, les juges du tribunal de Bologne<sup>42</sup> ont suspendu la rétention du deuxième groupe de personnes envoyées en Albanie et saisi à leur tour la CJUE d'une question préjudicielle lui demandant de se prononcer sur la conformité du nouveau décret législatif sur les pays d'origine sûrs, afin de clarifier la situation face aux « divergences évidentes » et aux « conflits d'interprétation » apparus entre les différentes autorités nationales s'agissant de la conformité de la législation italienne aux normes européennes.

La Cour de cassation a confirmé, par un arrêt du 4 décembre 2024<sup>43</sup> dans lequel elle répondait à une question posée par le tribunal de Rome le 1<sup>er</sup> juillet 2024, que les juges peuvent écarter l'application du texte fixant la liste des pays sûrs en considération de la situation individuelle des personnes concernées. S'il incombe au « circuit démocratique de la représentation populaire de faire le choix politique de prévoir un régime différencié pour l'examen des demandes d'asile des étrangers en provenance de pays d'origine désignés comme sûrs », le juge de droit commun ne pouvant se substituer aux ministres, ni annuler l'arrêté dont les effets sont *erga omnes*, il incombe aux juges, rappelle la Cour d'« apprécier l'existence des conditions de légitimité d'une telle désignation, et éventuellement écarter incidemment le texte », lorsque « la désignation opérée par l'autorité gouvernementale contraste manifestement avec les critères de qualification établis par la législation européenne ou nationale ». Le cas sur lequel la Cour suprême était amenée à se prononcer était celui d'un ressortissant tunisien débouté de l'asile qui contestait le caractère sûr de la Tunisie où l'on voulait l'expulser. Le tribunal de Rome s'était adressé à la Cour suprême pour savoir s'il fallait s'en tenir à l'arrêté ministériel ou bien s'il convenait d'apprécier *in concreto*, en vertu de l'article 37 de la directive 2013/32/UE, le respect des exigences européennes et, le cas échéant, d'en écarter l'application en l'espèce, pour « violation des sources supranationales ». Le juge est en effet tenu, conformément aux articles 113 et 24 de la Constitution, de vérifier d'office la légitimité de tout acte de l'administration publique susceptible de porter atteinte aux droits des individus. Ainsi, la Cour suprême estime que le juge ne substitue pas ses propres appréciations subjectives à l'arrêté ministériel lorsqu'il exerce ce contrôle, notamment parce qu'il ne peut aller au-delà de ce qui est pertinent aux fins de l'examen du cas particulier en l'espèce : « L'appréciation judiciaire répond plutôt à la nécessité de vérifier que le pouvoir n'a pas été exercé arbitrairement ». Aussi, « le pouvoir de constatation du juge ne peut être limité par la circonstance qu'un État est inclus dans la liste des pays sûrs en vertu des seules informations reçues par le gouvernement ». En somme, la Cour rappelle qu'il relève, non pas du pouvoir discrétionnaire, mais bien du devoir des juges, en se référant à la hiérarchie des normes, d'écarter l'application d'une procédure accélérée à une personne sur la base de sa provenance d'un pays considéré comme sûr, alors que cette présomption peut être renversée par ses seules allégations.

- 37 Ces décisions ont provoqué un débat public intense, marqué par des attaques directes contre les juges de la part de certains membres du gouvernement.

## B/ Les attaques visant les membres de la magistrature italienne

- 38 Plusieurs études de satisfaction portant sur les décisions de justice annulant les transferts vers les centres albanais, ainsi assimilées à des faits sur lesquels on peut émettre un avis, ont été diffusées dans les médias. Ainsi, 45,5% des personnes interrogées par Euromedia Research, dans une enquête publiée dans l'émission Porta a Porta de Rai 1, estiment que ces décisions sont prises dans l'objectif politique d'entraver volontairement l'action du gouvernement, tandis que 38,4% soutiennent qu'il s'agit d'une décision purement juridique. À cet égard, l'électorat est nettement divisé entre les partisans de la majorité et ceux des partis d'opposition. Si les questions sont évidemment biaisées, le fait que ces sondages soient si populaires et diffusés à l'appui de reportages télévisés est un bon indice de la cristallisation du débat public. Ces enquêtes ont certainement altéré l'image de la justice, soulevant des doutes quant à l'impartialité des juges à qui il revient de se prononcer sur les politiques migratoires, et ce, alors même que les téléspectateurs ne disposent pas nécessairement des clés de compréhension utiles à l'analyse juridique de la portée de ces décisions. Aujourd'hui, l'indice de confiance envers la magistrature serait de 31,2%, ce qui signifie que les deux tiers de la population italienne exprimeraient une forme de méfiance à l'égard de l'institution judiciaire<sup>44</sup>. Celle-ci est largement accentuée par les médias, qui se font le relais des accusations *ad personam* du gouvernement.
- 39 La magistrate Silvia Albano est l'une des six juges du tribunal de Rome qui, le 19 octobre 2024, se sont prononcés contre la détention des douze premières personnes en Albanie. Représentante de l'association Magistratura democratica (MD), elle-même membre de l'association nationale des magistrats (ANM), elle est qualifiée de « toge rouge », et a reçu des centaines de menaces de morts et d'accusation de corruption et de partialité, ce pour quoi elle a demandé une protection le 24 octobre 2024. Matteo Salvini, quant à lui, a vivement critiqué les juges de la section de l'immigration de Catane (Massimo Escher, Rosario Cupri et Stefania Muratore et leur président. Vincenzo De Marco), qui avaient une fois de plus constaté la contradiction entre le décret italien sur les pays sûrs et les normes européennes. Il les a qualifiés de « communistes » et a accusé publiquement leurs décisions de compromettre la sécurité des Italiennes, tout comme il a qualifié la décision du tribunal de Bologne susmentionnée de « énième décision anti-italienne ». Les réactions médiatisées émanent également des parlementaires : Fabio Rampelli, vice-président de la Chambre des députés, a ainsi déclaré qu'« *un certain pouvoir judiciaire veut dicter l'agenda des politiques migratoires en se substituant au gouvernement, ce qui est tout simplement inacceptable* ».
- 40 Ces réactions ont suscité de vives inquiétudes de la part des organisations internationales de magistrat·es quant à la préservation de la séparation des pouvoirs, garant de l'État de droit italien<sup>45</sup>. Le 4 novembre 2024, une assemblée extraordinaire de l'ANM s'est tenue à Bologne au vu des nombreuses menaces adressées aux magistrat·es ces dernières années<sup>46</sup>. Le même jour, la Première ministre Georgia Meloni a rencontré le vice-président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), Fabio Pinelli, afin de montrer que le gouvernement n'était pas du tout opposé au pouvoir judiciaire, mais seulement au « *quota plus politisé qui élève le niveau de la confrontation* », en « *utilisant les migrants pour freiner la réforme de la séparation des carrières* ». Selon la thèse gouvernementale, le projet de réforme constitutionnelle susciterait la désapprobation

des juges, qui sanctionneraient en conséquence la mise en œuvre du protocole italo-albanais.

- 41 Ces mises en accusation ne sont pourtant pas nouvelles. Déjà en juin 2018, Matteo Salvini, alors qu'il était vice-président du Conseil et ministre de l'intérieur, avait accusé certains juges d'avoir entravé la pleine application de son décret législatif sur la sécurité et l'immigration (n°113/2018). Il avait diffusé leurs nom, prénom, et poste occupé au sein des tribunaux de Florence et de Bologne et déclaré au sujet de leurs activités qu'il dévoilait : « *Est-il normal qu'un juge assiste à une conférence qui est une publicité pour l'immigration de masse et qu'il juge ensuite de la politique du ministère de l'Intérieur ? [...] Certains font de la politique, écrivent des livres, assistent à des conférences en faveur de portes ouvertes à l'immigration*<sup>47</sup> ». Selon la Professeure Chiara Favilli<sup>48</sup>, la collaboration à la revue scientifique « *Droit, immigration et citoyenneté* » a également été considérée comme une preuve de la partialité des juges qui auraient pris position, selon la vulgate, « *contre* » le décret, le Gouvernement et « *pour* » l'immigration « *illégal* ».
- 42 La juge de Catane Marisa Acagnino avait quant à elle été déclarée statutairement inapte à exercer ses fonctions de magistrate après avoir, dans une décision de 2022, contesté la légitimité du décret Piantedosi imposant le débarquement sélectif<sup>49</sup>, et condamné les ministères de l'Intérieur, de la Défense et des Infrastructures à payer les frais de justice de l'ONG allemande SOS Humanity<sup>50</sup>.
- 43 En octobre 2023, la juge Iolanda Apostolico du tribunal de Catane était prise pour cible après avoir invalidé l'ordre de détention de trois personnes dans le CPR ouvert la semaine précédente à Modica-Pozzallo, estimant le décret Cutro « *illégitime à plusieurs égards* » dès sa première application. Le secrétaire de la Ligue avait alors publié une vidéo dans laquelle on la voyait en août 2018 protester contre le refus de désigner un port de débarquement et la détention de personnes secourues sur le navire des garde-côtes italiens Diciotti.
- 44 À la mi-octobre 2024, une escorte a dû être accordée à Giorgia Righi, l'une des trois procureurs dans le procès Open Arms ayant requis une peine de six ans de prison contre Matteo Salvini pour le refus répété d'autoriser le débarquement du navire de l'organisation humanitaire. Les menaces avaient commencé le jour même des réquisitions du parquet et après que le secrétaire de la Ligue avait accusé les juges d'aller à l'encontre des décisions d'un gouvernement pourtant « *élu par le peuple* ». Les deux autres juges en charge du dossier, Geri Ferrara et Marzia Sabella, étaient déjà accompagnés jour et nuit par des agent.es de sécurité.
- 45 Les attaques diffamatoires visant les juges ayant pris des décisions qui contrarient la politique gouvernementale visent à convaincre l'opinion publique de la détermination du gouvernement à conduire une politique d'immigration ferme, en dénonçant les juges politisés qui y font obstacle. Il est significatif à cet égard que les réformes adoptées récemment ou en voie de l'être visent à la fois à réduire encore les garanties accordées aux personnes en migration<sup>51</sup>, et à porter atteinte à l'indépendance de la magistrature<sup>52</sup>.

## Épilogue : quel avenir pour le protocole italo-albanais ?

- 46 Le protocole italo-albanais a été érigé en modèle de la mise en œuvre du Pacte européen sur la migration et l'asile par la présidence polonaise qui s'y est référé comme à un exemple de « coopération innovante avec un pays tiers »<sup>53</sup> lors du dernier Conseil informel « Justice et affaires intérieures » qui s'est tenu à Varsovie le 30 janvier dernier. Le nouveau commissaire à l'immigration, Magnus Brunner, y a discuté de propositions « innovantes » pour la gestion à venir de l'immigration avec des représentants des États membres. Il a principalement été question de « centres de retour » situés en dehors des frontières de l'Union et à partir desquels les demandeurs d'asile déboutés pourront être renvoyés dans leur pays d'origine, ce qui devrait faire l'objet d'un prochain Règlement, renvoyant à l'exemple des centres mis en place en Albanie, sans recourir à la fiction d'extra-territorialité.
- 47 On peut toutefois s'interroger sur l'avenir de ces centres. En raison de la suspension des transferts de demandeurs et demandeuses d'asile par les juridictions italiennes, et malgré la proposition du gouvernement de limiter l'usage des centres albanais aux expulsions, ces derniers sont pour l'instant mis à l'arrêt, faute d'utilisation. Le journal *Il Domani* a même publié le 12 février dernier la lettre adressée à tous les employés de l'ONG italienne MediHospes, en charge des centres, leur annonçant leur licenciement à partir du 15 février 2025 et « jusqu'à nouvel ordre »<sup>54</sup>. Le gouvernement dément fermement tout abandon du projet d'externalisation et déclare travailler dès à présent sur un nouveau décret qui devrait être présenté prochainement.
- 48 Mais l'avenir des centres albanais ne dépend pas seulement de la décision que rendra la CJUE sur l'externalisation des demandes d'asile, mais également des élections albanaises prévues le 11 mai 2025, puisque si l'ancien président albanais Sali Berisha est élu, il a d'ores et déjà annoncé qu'il ne renouvellerait pas l'accord avec l'Italie, signé par son opposant, titulaire du poste Edi Rama.
- 49 À suivre...

Lors de l'audience du 25 février 2025, la CJUE a examiné la légalité de l'accord italo-albanais au prisme de l'interprétation de la notion de « pays tiers sûr », que l'Italie a utilisée pour justifier les transferts vers les centres albanais dans le cadre d'une procédure d'asile accélérée à la frontière. Devant la Cour, la Commission européenne a soutenu la position italienne en faisant valoir – en contradiction avec la position de la CJUE dans sa décision du 4 octobre 2024 – que le droit de l'UE permet aux États membres de désigner des pays d'origine comme « sûrs » même s'ils ne le sont pas entièrement, ou seulement pour certaines catégories de migrants, à condition que ces groupes soient clairement définis. L'avocat général chargé de l'affaire doit rendre son avis le 10 avril, tandis que la décision finale de la CJUE est attendue d'ici mai ou juin.

De son côté, début février, le gouvernement italien a envisagé des alternatives pour permettre de contourner les obstacles rencontrés du côté des juridictions et maintenir les centres en activité. Il a ainsi prévu de les requalifier en « centres de permanence pour le rapatriement » (CPR) : les centres de Shengjin et de Gjader, initialement conçus pour traiter les demandes des personnes interceptées en mer et les accueillir jusqu'à la décision statuant sur leur demande d'asile, serviraient à

détenir les personnes en situation irrégulière déjà présentes en Italie, y compris celles qui se trouvent dans les *hotspots* et les centres d'accueil en attente d'expulsion. Selon les déclarations gouvernementales, ils seraient ainsi placés désormais sous la juridiction albanaise et échapperaient au contrôle des juridictions italiennes. Cette solution anticipe le dispositif envisagé par le règlement appelé à remplacer la directive retour, qui prévoit la possibilité d'établir des « centres de retour » dans les pays tiers.

Parallèlement, la compétence pour gérer le contentieux des centres albanais a été retirée aux sections spécialisées dont les décisions étaient critiquées pour être confiée, à compter du 10 janvier 2025, à la cour d'appel de Rome. En pratique, pour faire face à l'afflux des requêtes il a fallu détacher auprès de la cour des magistrats qui avaient siégé dans les sections spécialisées. Le transfert de compétences n'a eu jusqu'à présent que peu d'effet sur la jurisprudence, comme en témoignent les décisions rendues depuis lors : ainsi dans une décision du 31 janvier 2025, la cour d'appel de Rome a invalidé la détention en Albanie de 43 personnes originaires d'Égypte et du Bangladesh en se référant à son tour aux décisions de la CJUE.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Pour une critique radicale de la légitimité constitutionnelle de la détention administrative des étrangers, se référer à l'essai de A. Cavaliere, « Le vite dei migranti e il sistema punitivo », in *Sist. Pen.*, n° 4/2022, p. 43 et s..

Pour plus d'information sur la réforme du système d'accueil à la lumière du décret converti par la loi n° 50 « Cutro », voir : Monia Giovannetti, « Le prisme de la réception : la réglementation du système à la lumière de la loi n° 50/2023 », in *Questione Giustizia*, 2023.

Sur la notion de « pays d'origine sûr », voir : F. Venturi, « Il diritto d'asilo : un diritto “sofferente”. L'introduzione nell'ordinamento italiano del concetto “paesi di origine sicuri” ad opera della L. 132/2018 di conversione del cd. “decreto sicurezza” (d.l. 113/2018) », in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, n. 2/2019.

M. Flamini, La protezione dei cittadini stranieri provenienti da c.d. Paesi sicuri in seguito alle modifichedotte dal d.l. n. 20 del 2023, in *Questione giustizia online*, 3 July 2023.

Le rapport sur l'article 2 bis du décret législatif n° 25 de 2008 et le décret interministériel connexe mettant en œuvre la liste des pays d'origine sûrs, rédigé en décembre 2020 par le Bureau de la Cour suprême de cassation, et le rapport de l'EUA intitulé "Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure", décembre 2022. ([https://eua.europa/sites/publications/2022-12/\\_safe\\_country\\_asylum\\_procedure.pdf](https://eua.europa/sites/publications/2022-12/_safe_country_asylum_procedure.pdf)).

Sur la non-application de l'acte administratif par le juge civil, voir : « L'affaire du décret sur les pays sûrs » par Angelo Danilo De Santis, *Questione Giustizia*, 2024.

Sur le régime de détention aux frontières, voir « La détention aux frontières des demandeurs d'asile provenant de pays d'origine sûrs : une privation de liberté “par la citoyenneté” ? » par Thomas Vladimir Santangelo, in *Questione Giustizia*, 2024.

De manière générale, on peut référer à la Revue de l'Associazione Magistratura Democratica (AMD), *Questione Giustizia* 1-2/2024 – « Magistrati : essere ed apparire imparziali », et plus spécifiquement, à la contribution de Nello Rossi publiée dans la Revue en ligne le 10 octobre 2023.

## NOTES

1. Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.
2. Directive 2005/85/CE du 1er décembre 2005 relative aux normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres
3. Décret législatif du 28 Janvier 2008 n°25/2008 relatif à la mise en œuvre de la directive 2005/85/CE. L'article 1<sup>er</sup> dispose : « Ce décret établit les procédures d'examen des demandes de protection internationale introduites sur le territoire national (y compris les frontières et leurs zones de transit, ainsi que les eaux territoriales) par des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'UE, ci-après dénommés « étrangers ». » Voir : décret n° 25 du 28 janvier 2008-Normattiva
4. Décret législatif du 25 juillet 1998, n. 286/1998 dit TIU « Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero ». Voir : 25 luglio 1998, n. 286 - Normattiva
5. En effet, le Parlement européen et le Conseil ont récemment adopté, au sein du Pacte sur la migration et l'asile, le 14 mai 2024, deux nouveaux règlements : le règlement (UE) 2024/1347, relatif aux « règles concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection », modifiant la directive 2003/109/CE du Conseil et abrogeant la directive 2011/95/CE du Parlement européen et du Conseil ; et le règlement (UE) 2024/1348 relatif à une « procédure commune en matière de protection internationale dans l'Union et abrogeant la directive 2013/32/UE » ; qui s'appliqueront respectivement à partir du 1er juillet 2026 et du 12 juin 2026. Voir : Le Conseil adopte le pacte de l'UE sur la migration et l'asile - Consilium
6. Règlement (UE) 2024/1348 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 instituant une procédure commune en matière de protection internationale. Voir : <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>
7. Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.
8. Arrêt de la Cour (Grande chambre) du 4 octobre 2024. Aff. C-406/22, CV c. *Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*. Voir : <https://curia.europa.eu/juris/jfs=47BF3E26D29636?>
9. Le protocole est disponible sur le site du ministère italien des Affaires sociales. Voir : <https://www.lavoro.gov.it/e-priorita/immigrazione/accordi-bilaterali/Documents/Accordo-02122008-Albania.pdf>
10. À la fin de la procédure, les autorités italiennes doivent « expulser les migrants du territoire albanais » selon ce même article 9 et donc soit les transférer en Italie, soit les rapatrier dans leur pays d'origine.
11. Voir notamment A. De Leo, “On the Incompatibility of the Italy-Albania Protocol with EU Asylum Law”, *Questione Giustizia*, 15 nov. 2023 ; Eleonora Testi, “Profili di illegittimità del Protocollo Italia-Albania”, *ibid.*, 28 nov. 2023..

12. Décret législatif du 28 Janvier 2008 n°25/2008 relatif à la mise en œuvre de la directive 2005/85/CE. L'article 1<sup>er</sup> dispose : « ce décret établit les procédures d'examen des demandes de protection internationale introduites sur le territoire national (y compris les frontières et leurs zones de transit, ainsi que les eaux territoriales) par des ressortissants de pays n'appartenant pas à l'UE, ci-après dénommés « étrangers ». » Voir : décret n° 25 du 28 janvier 2008-Normattiva
13. Décret législatif du 25 juillet 1998, n. 286/1998 dit TIU « Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero ». Voir : 25 luglio 1998, n. 286 - Normattiva
14. D'après une statistique effectuée en octobre 2024, le tribunal de Palerme, dans 94 % des cas et celui de Catane dans 100 % des cas, avaient refusé valider les détentions prononcées par les préfetures d'Agrigente et de Raguse, responsables des deux nouveaux centres de détention dédiés, Modica-Pozzallo ouvert en 2023 et Porto Empedocle en 2024. Les données ont été recensées par Chiara Denaro et Judith Gleitze, membres de l'ONG Maldusa, et publiées dans le Rapport « Détention, illégalité et réforme du système communautaire de l'Asile (CEAS) dans le sud de l'Italie : la situation des réfugiés à la lumière du pacte européen sur les migrations », 19 novembre 2024.
15. ASGI, Aspects illégaux de la détention du demandeur de protection dans le cadre d'une procédure à la frontière, 28 janvier 2025.
16. Décret législatif n°50/2023 du 10 mars 2023. Voir : DECRETO-LEGGE 10 marzo 2023, n. 20 - Normattiva
17. Décret législatif du 10 mai 2024, entré en vigueur le 19 juin 2024 intitulé "Indication du montant et des modalités de constitution de la garantie financière à la charge de l'étranger lors de la procédure de constatation du droit d'entrée sur le territoire de l'État et abrogation simultanée du décret du 14 septembre 2023." Voir : <https://www.gazzettaufficiale.it/2024/06/19/>
18. Cette liste mise à jour régulièrement et notifiée à la Commission européenne était fixée jusqu'en juillet 2024 par arrêté interministériel. Elle est depuis fixée par le décret législatif du 23 octobre 2024 (n° 158-2024). Voir : <https://www.gazzettaufficiale.it/2024-10-23>
19. Cette précision ne figurait pas dans la directive de 2005 mais seulement dans celle de 2013 qui l'a remplacée (voir *supra*, notes 1 et 2).
20. La Cour statuait sur une demande de décision préjudicielle introduite par le tribunal administratif suédois de Malmö compétent en matière d'immigration dans le cadre d'un litige opposant l'Office des migrations suédois à un demandeur débouté de l'asile à qui il avait été ordonné, après refus de séjour, de retourner vers son pays d'origine et interdit de revenir en Suède pendant deux ans (CJUE, Aff. C-404/17 du 25 juillet 2018 < <https://curia.europa.eu/juris/>>)
21. Article 9, paragraphe 2 bis du décret législatif n° 25 du 25 juillet 2008, *ibid*.
22. Article 11, paragraphe 2 de la directive 2013/32/UE, *ibid*.
23. CJUE, 17 octobre 2024, Aff. C-156/23, K., L., M., N., dit "Ararat".
24. CEDH, 7 janvier 2025, Aff. A.R.E. v. Greece n°15783/21.
25. La thèse de la non-applicabilité du droit européen trouve son origine dans la proposition, faite par le Conseil de l'UE en 2018, de créer des plateformes régionales de débarquement en dehors du territoire de l'Union, manifestement non conforme avec le droit international et l'interdiction de refoulement notamment. Avis juridique, 9 novembre 2018, paragraphes 46-54. Voir : [https://www.europarl.eu/RegData/publications/avis/2018/0601/EP-PE\\_AV5\(2018\)06.pdf](https://www.europarl.eu/RegData/publications/avis/2018/0601/EP-PE_AV5(2018)06.pdf). Certains soutenaient que ce protocole permettrait l'application de cette théorie. Voir : Euronews, The Italy-Albania migration agreement is 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson, 16 novembre 2023 : <https://it.euronews.com/my-europe/2023/11/16/laccordo-migratorio-italia-albania-and-outsidethe-law-of-the-eu-law-yl>

26. En vertu de l'article 9 de la Proposition d'approche générale du Parlement européen et du Conseil établissant une procédure commune en matière de protection internationale, abrogeant la directive 2013/32/UE. Voir : <https://-2023/pdf>
27. La responsabilité de l'Italie serait pertinente (CEDH, *Hirsi Jamaa c. Italie*, para.81. Voir : <https://hudoc.echr.coe.int>).
28. La notion de port sûr (port of safety) en droit maritime international correspond à un port dans lequel doit impérativement se faire le débarquement des personnes secourues afin que l'obligation de leur porter assistance soit accomplie en vertu de la Convention SAR de 1979. Un port sûr se trouve nécessairement dans un pays considéré sûr au sens de la Convention de Genève de 1951, c'est-à-dire un pays dans lequel une personne, sans risque de subir d'atteinte grave ou de persécution compte tenu de sa situation personnelle, bénéficie de la possibilité de solliciter la reconnaissance d'un statut de réfugié.
29. Pour une analyse détaillée des modalités d'adoption du protocole et de la question de sa conformité aux principes constitutionnels italiens, on se référera utilement à l'article d'Eleonora Testi, juriste au Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE), « Profils d'illégitimité du protocole Italie-Albanie », dans *Questione Giustizia*, 2024.
30. Décision du tribunal de Catane du 6 février 2023. Voir : [Humanity-1\\_tribunale-di-Catania.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/Pronuncia?art=Humanity-1_tribunale-di-Catania.pdf)
31. S. Albano, *Le juge de Catane ne valide pas les détentions de trois migrants tunisiens ordonnées en vertu des nouvelles règles de procédures aux frontières*, *Questione Giustizia*. Voir : <https://www.it/articolo/nota-trib-catania>
32. Cour constitutionnelle, Sentenza n° 105/2001, 10 avril 2001. Voir : <https://www.cortecostituzionale.it/Pronuncia?a>
33. CJUE, Grande Chambre, *Ilias et Ahmed c. Hongrie*, 21 novembre 2019, Rec. n° 47287/15.
34. Dans l'avis du Conseil supérieur de la Magistrature relatif au décret législatif n° 113 du 4 octobre 2018, on peut lire, à propos du décret interministériel sur les pays sûrs, qu'« il est clair que dès lors que des droits constitutionnels sont en jeu, le pouvoir de l'autorité juridictionnelle ordinaire de reconsidérer l'inscription d'un pays sur la liste des pays sûrs par le biais d'une motivation adéquate demeure, d'autant plus lorsque ladite indication diffère des critères d'inscription également prévus par la règle générale » (p. 9).
35. Ces installations sont visées à l'article 10 *ter*, paragraphe 1 du décret législatif 286/1998, dite TIU Loi Immigration.
36. Le tribunal de Catane a mis en évidence la non-conformité des dispositions internes avec la directive 2013/33/UE, puisque la détention du demandeur d'asile à la frontière, prévue comme un automatisme par le système italien, est contraire aux dispositions européennes selon lesquelles le demandeur ne peut pas être détenu dans le seul but d'examiner sa demande, et que la détention, dans le cas où elle doit être ordonnée, nécessite une motivation particulière et ne peut être adoptée qu'en circonstances exceptionnelles.
37. Décisions de non-validation de la détention en vertu de l'article 6-bis du décret législatif 142/2015 du tribunal de Catane en date des 29.09.2023, 08.10.2023, et 12.10.2023, et suspension du tribunal de Florence du 20.09.2023.
38. S'agissant des mesures de détention en Albanie, la détention pourrait être ordonnée si l'on estime, lors de son débarquement, que la personne concernée n'est pas en mesure de fournir de garanties de représentation suffisantes et contrevient ainsi à l'obligation de coopérer à son identification complète. Pourtant, la personne étrangère transférée dans ces centres n'aura jamais la possibilité de fournir une adresse fiable, ni de produire des documents appropriés pour démontrer la disponibilité d'un logement où elle peut être retrouvée, compte tenu du fait qu'elle aura été emmenée de manière coercitive en Albanie pour l'examen de sa demande de protection internationale. Par conséquent, une détention adoptée pour de tels motifs devrait être considérée illégale.

39. Décision du tribunal de Rome du 18 octobre 2024. Voir : <https://www/3971/trib-roma-18-10-24-no-convalida.pdf>
40. CJUE (Grande chambre), 4 octobre 2024, Aff. C-406/22, CV c. *contre Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky*. Voir : <https://curia.europa.eu/juris/jsf=47BF3E26D29636?>
41. Décret législatif du 23 octobre 2024 (n° 158-2024). Voir : <https://gazzettaufficiale.it/2024-10-23>
42. Décision du tribunal administratif de Bologne n°. 14572/2024 du 25 octobre 2024. Voir : [120603379.pdf](https://www.tribunale.administrativo.it/decisions/120603379.pdf)
43. Cour de cassation, 1<sup>er</sup> section civile, Décision n°33398, publiée le 19 décembre 2024. Voir : [2024/12/20/CASS-33398.pdf](https://www.cassazione.it/decisions/2024/12/20/CASS-33398.pdf)
44. Les questions posées portaient sur la capacité de la justice à se montrer juste ou à punir adéquatement les coupables. Voir *Il Fatto Quotidiano*, Migranti, il presidente Anm: "I magistrati non sono il braccio del governo. Etichettati come "rossi" per decisioni sgradite, è inaccettabile", 1<sup>er</sup> novembre 2024.
45. L'association MEDEL (Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés) a dénoncé les attaques politiques et médiatiques visant des juges italiens et alerté sur une dérive similaire à la Pologne, où des campagnes de discrédit ont affaibli l'indépendance judiciaire et l'État de droit. [MEDEL, Communiqué du 16 octobre 2023. Voir : <https://questionegiustizia/dichiarazione-di-medel>]
46. On peut aussi mentionner les réactions à la décision de libération d'un navire de recherche et de sauvetage opéré par une ONG, interprétée comme un désaveu du gouvernement et suscitant une série d'articles sur le juge du tribunal de Crotone qui avait rendu la décision qualifiée de « pro-ONG » et de « blitz judiciaire ». Voir : Alessia Candito, Ong, il giudice conferma l'annullamento del fermo della Humanity: è illegittimo. "La Guardia costiera libica non fa salvataggi perché la Libia non è porto sicuro" - *la Repubblica*, 20 avril 2024.
47. Duccio Facchini, I giudici "sgraditi" al ministro dell'Interno. Ecco perché è "un problema per la democrazia" - *Altreconomia*, 9 juin 2019.
48. Professeure agrégée de droit de l'UE à l'Université de Florence, et faisant partie du comité de rédaction de la revue scientifique, qui émane de l'Association d'études juridiques sur l'immigration (ASGI), et est composée d'avocat.es et de professeur.es d'université, visant à étudier le droit des étrangers et les questions liées à la citoyenneté.
49. Le débarquement sélectif fut en pratique imposé par le gouvernement de Meloni en novembre 2022 à deux bateaux de sauvetage civil, auxquels il a été adressé l'ordre de ne débarquer que les personnes qui seraient estimées vulnérables par les autorités italiennes, et de repartir en haute mer avec celles dont la vulnérabilité ne justifierait pas leur débarquement en Italie. Cette pratique a été contestée devant les tribunaux, qui ont censuré les deux décrets du 2 novembre 2022 sur le fondement de la rupture d'égalité de traitement injustifiée et de l'obligation qu'a l'État portuaire d'autoriser le débarquement de toutes les personnes secourues dans ses eaux territoriales. Voir : [IT\\_Decree\\_HUM1.pdf](https://www.tribunale.administrativo.it/decisions/IT_Decree_HUM1.pdf)
50. Décision du tribunal de Catane du 10 novembre 2022. Voir : [3ff4b9af709d842c2797da319bb7a8e6f](https://www.tribunale.administrativo.it/decisions/3ff4b9af709d842c2797da319bb7a8e6f)
51. Les réformes législatives, adoptées entre octobre 2024 et janvier 2025 modifient notamment les conditions d'exercice du contrôle juridictionnel sur les procédures de demande d'asile. À compter du 10 janvier 2025, la compétence de validation des mesures de détention a été transférée par le décret législatif n° 187/2024 des sections spécialisées aux cours d'appel, dont les membres ne sont pas spécialement formés. Les délais de recours ont été réduits à 5 jours et les motifs d'appel sévèrement restreints. Le décret législatif n° 145/2024 prévoit l'application de la procédure pénale et non plus civile, ce qui semble assimiler la détention administrative à une sanction pénale. Enfin, le décret-loi n° 158/2024, en même temps qu'il

établit la nouvelle liste des pays sûrs, permet aux préfets de faire appel des décisions de remise en liberté.

52. Le projet de réforme constitutionnelle à l'initiative du ministre de la Justice Nordio prévoit de séparer les carrières des juges et des procureurs, remettant en cause l'unité de la magistrature consacrée par l'article 107 de la Constitution italienne. Il prévoit la création d'une Haute Cour de discipline, compétente pour prendre des sanctions à l'encontre des membres de la magistrature, et divise le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) qui disposait jusqu'alors de cette compétence en deux instances, l'une pour le siège, l'autre pour le parquet. Cette réforme constitutionnelle, qui a déjà été approuvée en première lecture par le Parlement, renforcerait ainsi le contrôle politique sur la magistrature.

53. Eleonora Vasquez et Vincenzo Genovese, La Commission européenne s'apprête à proposer des "centres de retour" pour les migrants, 4 février 2025.

54. Euractiv, « Immigration : les centres installés par l'Italie en Albanie se vident », 14 février 2025.

---

## RÉSUMÉS

Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Meloni, en octobre 2022, la tendance répressive des politiques migratoires italiennes s'est encore amplifiée. Les dernières mesures législatives adoptées fin 2024 illustrent cette dynamique en institutionnalisant la mise à l'écart des personnes en migration arrivant sur le territoire italien, envoyées sous certaines conditions dans des centres externalisés en Albanie. Les magistrats qui écartent l'application de ces mesures, qu'ils estiment non conformes à la hiérarchie des normes, font l'objet d'attaques sans précédent de la part des gouvernants et dans la presse. Les actuels projets de réformes constitutionnelles visant à restreindre l'office du juge pour tout ce qui touche aux questions migratoires traduisent une volonté de délégitimer le rôle de la justice comme contre-pouvoir.

Since the Meloni government came to power, the repressive trend in Italian migration policies has intensified. The latest legislative measures adopted at the end of 2024 illustrate this dynamic by institutionalising the segregation of migrants arriving on Italian territory, who are sent under certain conditions to outsourced centres in Albania. Judges who obstruct this political will by rejecting the application of these measures, which they consider to be inconsistent with the hierarchy of norms, are the subject of unprecedented attacks by the government and the press. Draft constitutional reforms aim to restrict the role of judges in all matters relating to migration, reflecting a worrying desire to delegitimise the role of the judiciary as a counter-power.

## INDEX

**Keywords :** externalisation of borders, asylum seekers, safe countries, accelerated procedure, centres for the repatriation of people refused asylum (CPR), Italo-Albania protocol, constitutional reform of the Justice system

**Mots-clés :** externalisation de la politique migratoire européenne, demandeur.es d'asile, pays sûrs, procédure accélérée, protocole italo-albanais, réforme constitutionnelle de la justice en Italie

## AUTEUR

### **JEANNE TESSON**

Jeanne Tesson est diplômée d'un Master de Droits humains à Nanterre et de Sciences sociales à l'EHESS. Elle est membre de la Flotte civile depuis 2020, un collectif d'ONG qui opère des missions de recherche et de sauvetage en Méditerranée centrale, ce qui l'a conduite à étudier plus spécifiquement les entraves mises par les autorités italiennes à ces actions de solidarité.