Jeanne Tesson - Doctorante en droit public affiliée aux Universités de Paris VIII et de Milan

La volonté de l'Union européenne d'expulser des demandeurs d'asile ressortissants de pays d'origine sûrs vers tout pays tiers considéré « sûr »

Externalisation de la prise en charge des demandeurs d'asile aux pays tiers

Si la proposition doit encore être votée par le Parlement européen ce mois-ci, le 8 décembre dernier, le Conseil de l' Union européenne (UE) n'a pas simplement adopté une position commune sur la proposition de règlement Retour de la Commission européenne du 21 mai 2025, mais il a également pris position sur les propositions de modification du règlement Procédure 2024/1348. Ce texte, s'il est adopté, permettra aux États membres de mettre en place des procédures d'asile accélérées, aux frontières ou dans des zones de transit dédiées, pour les demandeur·euses dont la nationalité présente un taux de reconnaissance du droit d'asile inférieur à 20 % au sein de l'UE, ainsi que pour les personnes originaires de « pays sûrs ».

En outre, la proposition prévoit une révision du concept de « pays tiers sûrs ». Les personnes en migration pourraient ainsi être expulsées vers des pays où elles ont simplement transité, voire qu'elles n'ont jamais foulé, puisqu'il suffirait qu'un accord bilatéral de « ré »-admission ait été conclu à cette effet.

La Commission européenne avait proposé d'élargir les modalités d'application de la notion de « pays tiers sûr ». Or, ses effets sont considérables puisque les demandes d'asile des ressortissants étrangers susceptibles d'y être expulsés seraient jugées irrecevables. En vertu de l'application du concept de « pays tiers sûr », les demandeurs d'asile sont exclus du régime de protection de l'UE et peuvent être expulsés vers ce pays tiers « sûr », chargé d'évaluer leur éligibilité à une protection, et le cas échéant, de leur accorder.
Pour ce faire, la Commission propose d'étendre la qualification de pays tiers sûr à de nombreux pays dans lesquels pourraient être renvoyés les demandeurs. Ainsi, l'existence d'un lien préalable entre le demandeur et le pays tiers considéré « sûr » n'est plus obligatoire. De plus, lorsque l'État membre exige tout de même un lien, le seul transit par le pays tiers peut suffire à le caractériser. Enfin, en l'absence de tout lien, la notion peut tout de même être appliquée s'il existe un accord - ou un arrangement informel - avec un pays tiers. Les Etats européens seraient libres d'adopter leur propre liste nationale de pays tiers sûrs avec lesquels ils passeraient des accords spécifiques.
Si l'application du concept de pays tiers sûr demeure facultative pour les États membres, l'article 59 du Règlement Procédure dispose désormais que n'est plus exigé du pays tiers la garantie d'obtenir le statut protecteur en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés, mais seulement une « protection effective » telle que définie par l'article 57.

Par suite, le régime des pays tiers sûrs n'est que peu modifié. La procédure de désignation d'un pays tiers sûr demeure inchangée et facultative, notamment en ce qu'il puisse être considéré « sûr » même partiellement à l'exception de certains groupes sociaux ou parties du territoire[1] ; un examen individuel est toujours exigé ; et enfin le demandeur d'asile expulsable vers un pays tiers sûr est soumis à la procédure frontalière le temps de l'organisation de son retour et n'est pas considéré comme étant entré sur le territoire européen.

---

1 Sur ce point, la CJUE a confirmé dans un arrêt du 4 otobre 2024 qu'en ce qui concerne les « pays *d'origine* sûrs » ils ne pouvaient être qualifiés de tels s'ils ne l'étaient que partiellement, conformément au droit européen, bien qu'au contraire, les conclusions de l'avocat général du 10 avril 2025 dans une affaire en cours (*Alace*) soutiennent qu'il est possible de considérer un pays d'origine comme « sûr » avec des exceptions pour des groupes de personnes. Nous pouvons supposer que la décision à venir de la CJUE pourra s'appliquer par analogie à la règle du « pays tiers sûr ».

Si l'approbation du Conseil est un signal inquiétant quant à l'adoption de telles mesures, il nous était déjà possible de les analyser à l'aune des propositions de la Commission européenne au printemps dernier. Celle-ci envisageait également de supprimer le caractère suspensif du recours introduit contre les décisions de rejet de protection des ressortissants de « pays tiers sûr » et les décisions d'éloignement conjointes[2]. De plus, la Commission européenne envisage de supprimer le droit automatique de rester sur le territoire, puisque les recours contre les décisions d'irrecevabilité des demandes de protection fondées sur la possibilité de renvoyer les personnes dans un « pays tiers sûr », jointe aux obligations de quitter le territoire, ne seraient plus suspensifs.

Si le Règlement Retour prévoit la possibilité de demander à un tribunal d'accorder l'effet suspensif dans les cinq jours suivants la décision pendant lesquels le demandeur d'asile ne peut être expulsé, les difficultés matérielles d'accès à la justice depuis les zones frontalières et le délai extrêmement court qui est accordé au demandeur sont de nature à permettre l'expulsion de la personne vers un pays tiers avant même que n'ait été statué sur son recours, et qu'il n'ait pu faire valoir ses craintes personnelles devant un juge.

Dès lors, une acception élargie de ce concept permettrait aux Etats membres de renvoyer de très nombreuses personnes arrivant aux frontières européennes, et ce, même lorsqu'elles solliciteraient une protection internationale, vers des pays tiers chargés de leur admission.

Les pays tiers sûrs ne doivent toutefois pas être confondus avec les pays d'origine sûrs. La proposition approuvée entérine une liste parmi laquelle la Commission a proposé le 15 avril 2025 d'inclure le Bangladesh, la Colombie, l'Égypte, l'Inde, le Kosovo, le Maroc et la Tunisie au sein d'une liste communautaire. Les ressortissants de ces pays qui sollicitent l'asile se verront dans le meilleur des cas placés en procédure accélérée à la frontière, mais leur demande d'asile pourrait également être déclarée irrecevable car manifestement infondée – en raison de la présomption de sécurité de leur pays d'origine.

Les notions de pays d'origine sûr et de pays tiers sûr sont donc complémentaires, et leur articulation instaure une vaste présomption d'expulsabilité de tout ressortissant étranger se présentant aux frontières européennes. En effet, ces ressortissants, bien que sollicitant l'asile, perdraient le statut protecteur des demandeurs, et seraient expulsables vers leurs pays d'origine, ou vers tout pays tiers susceptible de leur octroyer une protection. La mobilisation de ces notions conduit in fine à l'inclusion des demandeurs de protection dans la catégorie des sujets dont l'extranéité suffirait à la détermination de leur statut juridique (ainsi que des garanties des droits fondamentaux qui y sont attachées).
Si une telle interprétation de ces notions devait être retenue, il est difficile d'envisager la préservation du régime d'asile européen tant il s'en trouverait substantiellement amoindri, et l'on voit mal qui pourrait encore se prévaloir de sa protection. Il conviendrait d'étudier à l'avenir la restriction extrême du champ personnel de l'acquis communautaire et de déterminer qui pourrait encore s'en prévaloir et invoquer les garanties des droits fondamentaux qui y sont attachées.

2 Si le Règlement prévoit la possibilité de demander à un tribunal d'accorder l'effet suspensif dans les cinq jours suivants la décision, pendant lesquels le demandeur d'asile ne peut être expulsé, les difficultés d'accès à la justice depuis les zones frontalières, et le délai extrêmement court, sont de nature à permettre l'expulsion d'une personne vers un pays tiers avant même que n'ait été statué sur son recours, et qu'il n'ait pu faire valoir ses craintes personnelles devant un juge.

Etant précisé à l'article 59 du Règlement Procédure que le demandeur doit avoir accès à la procédure d'asile normale si le pays tiers ne le réadmet pas, il sera placé en procédure frontalière de retour – en rétention dans les centres fermés - en l'attente de son expulsion ou le cas échéant, de cette décision.

Les « centres de retour » sont susceptibles d'être délocalisés dans des pays tiers sûrs, concept qui recouvrira manifestement celui des pays d'origine sûr, parmi lesquels l'Égypte et la Tunisie. En outre, les motifs de rétention au sein de ces centres sont élargis, définissant largement les « menaces pour la sécurité » et les « risques de fuite » qui peuvent être retenus pour la seule absence d'adresse fixe dans l'État membre ou la non collaboration à l'organisation du retour avec les autorités. La durée maximale de détention passe de 18 à 24 mois. L'application de la présomption d'expulsabilité vers un « pays tiers sûr » n'est pas limitée aux seules personnes ayant franchi irrégulièrement les frontières européennes, bien que ce soit à elles qu'elle s'applique en majorité.

Applicabilité du droit de l'UE dans les pays tiers et responsabilité des Etats membres

Le concept de « responsabilité transférable » repose sur l'existence d'une « approche fonctionnelle » de l'applicabilité des droits fondamentaux de l'Union européenne dans les cas de pratiques extraterritoriales. La Charte des droits fondamentaux de l'UE s'applique chaque fois qu'une situation relève du droit de l'UE comme le prévoit l'article 51, la territorialité n'étant pas un critère déterminant de son applicabilité (Moreno-Lax et Costello, 2014 ; Carrera et al. 2018). Or, les mesures de « contrôle des frontières » telles que définies à l'article 2 du code frontières Schengen (CFS)[3] font référence aux activités effectuées aux frontières en réponse exclusivement à l'intention de franchir une frontière ou à son franchissement indépendamment de toute autre considération, consistant en des vérifications et en une surveillance des frontières. Les «vérifications aux frontières» sont effectuées aux points de passage frontaliers afin de s'assurer que les personnes, y compris leurs moyens de transport et les objets en leur possession, peuvent être autorisés à entrer sur le territoire des États membres. L'article 4 du Code susmentionné, intitulé « Droits fondamentaux » dispose : « lorsqu'ils appliquent le présent règlement, les États membres agissent dans le plein respect des dispositions pertinentes du droit de l'Union, y compris de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, du droit international applicable, des obligations liées à l'accès à la protection internationale, en particulier le principe de non-refoulement, et des droits fondamentaux ».

Cela a été confirmé par une lettre de la Commission européenne de 2009 dans l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) de février 2012 dans l'affaire *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*. Lorsqu'elle a examiné l'applicabilité du droit de l'UE dans le cadre des interceptions menées dans les eaux internationales et des « refoulements » vers la Libye par les autorités italiennes, la Commission a conclu que « *les activités de surveillance des frontières menées en mer, que ce soit dans les eaux territoriales, dans la zone contiguë, dans la zone économique exclusive ou en haute mer, relèvent du champ d'application du CFS* ».
L'applicabilité du droit de l'UE s'étend donc en dehors des territoires des Etats membres sur lesquels ils ont juridiction, c'est-à-dire jusqu'en Haute mer, lorsqu'ils y mènent des opérations de surveillance aux frontières telles que prévues par le Règlement de 2014 relatif à l'agence Frontex.

3 Règlement (UE) 2016/399 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes (code frontières Schengen), *JO L 77 du 23.3.2016, p.1–52.*

Jeanne Tesson - Doctorante en droit public affiliée aux Universités de Paris VIII et de Milan

L'approche d'endiguement migratoire adoptée par l'UE et les États membres en Méditerranée centrale se fonde sur l'hypothèse selon laquelle les États membres de l'UE concernés pourraient échapper à leurs responsabilités internationales, y compris s'agissant des règles européennes en matière de surveillance maritime frontalière (Moreno-Lax et Papastavridis, 2016 ; Carrera et al., 2018). Par suite, il semble intéressant de s'interroger quant à l'effectivité du champ d'application des normes internationales et régionales établies par le droit maritime international et le droit international des droits humains.

Dès lors, le concept de responsabilité transférable du droit de l'UE implique que, chaque fois que les États membres coopèrent avec les autorités de pays tiers – directement ou indirectement par la fourniture d'un « soutien » sous forme de financement, de formation, d'équipement et de toute autre forme d'assistance – leurs responsabilités doivent être évaluées au regard des normes juridiques européennes. Cela implique le respect du droit d'asile (consacrée par l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE) et à un recours effectif (article 47). Si un État membre, une institution ou une agence de l'UE fournit une « assistance » financière et/ou technique à un pays tiers qui entraîne des violations des droits fondamentaux, il pourrait être tenu responsable au regard de ses obligations en vertu de la Charte des droits fondamentaux de l'UE devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE).