

# La protection des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale : entre complexité et faiblesses

---

Lauren Blatière

**CJUE, Gde ch., 19 mars 2019, Ibrahim, aff. jointes C-297, 318, 319 et 438/17**

Le 19 mars 2019, l'arrêt *Ibrahim* a permis à la grande chambre de la Cour de justice d'apporter des précisions sur la [directive 2013/32/UE](#) relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale<sup>1</sup>, dite « directive procédures »<sup>2</sup>.

Cet arrêt est le fruit de quatre renvois préjudiciels introduits par la Cour administrative fédérale d'Allemagne et joints en raison de la connexité des questions soulevées.

Dans chacune des affaires à l'origine de ces renvois se trouvent des ressortissants d'Etats tiers ayant obtenu une protection subsidiaire dans un premier Etat membre de l'Union avant d'introduire des demandes d'asile en Allemagne. Dans les affaires 297, 318 et 319/17, les requérants sont des palestiniens apatrides ayant résidé en Syrie et ayant obtenu une protection subsidiaire en Bulgarie en février et mai 2012. Ils ont finalement introduit une demande d'asile en Allemagne en novembre 2013. Dans l'affaire 438/17, le requérant est de nationalité russe, mais déclare être tchéchène. Il a obtenu une protection subsidiaire en Pologne en novembre 2008 puis a introduit une demande d'asile en Allemagne en juin 2012.

Dans toutes ces affaires, l'Office fédéral de la migration et des réfugiés d'Allemagne a opposé un refus à ces demandes, refus contesté par les demandeurs d'asile et finalement porté à la connaissance de la Cour administrative fédérale. Ces différentes affaires soulevant des questions complexes relatives à la directive procédures, la Cour administrative fédérale a transmis plusieurs questions préjudicielles à la Cour de justice, portant tant sur l'applicabilité temporelle de la directive que sur le fond.

Plus précisément, deux difficultés principales ont été identifiées par la juridiction de renvoi. D'une part, la directive contient des dispositions transitoires, c'est-à-dire des dispositions précisant son champ d'applicabilité *ratione temporis*. Ces dispositions transitoires auraient dû être sources de sécurité juridique, en précisant clairement et expressément l'applicabilité temporelle de la directive. Tel n'est pas le cas, l'article 52, premier alinéa, de la directive contenant deux dispositions transitoires *a priori* contradictoires. La première de ces dispositions précise que les mesures nationales de transposition s'appliquent « *aux demandes de protection internationale introduites (...) après le 20 juillet 2015 ou à une date antérieure* ». Or, selon la seconde disposition transitoire, les demandes de protection internationale introduites avant le 20 juillet 2015 demeurent soumises à la directive

---

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 Point 1 de l'arrêt commenté.

antérieure<sup>3</sup> et toutes les dispositions adoptées en vertu de cette directive. Que faire à l'égard des demandes qui, comme dans les affaires ayant donné lieu à l'arrêt *Ibrahim*, ont été introduites avant le 20 juillet 2015, mais n'ont pas encore été définitivement tranchées à cette date ?

D'autre part, à supposer que la directive procédures soit bien applicable, la juridiction nationale s'interrogeait sur la mise en œuvre du régime d'irrecevabilité créé par cette dernière. En effet, cette directive permet à un Etat membre de déclarer une demande de protection internationale irrecevable, notamment au motif que le demandeur a préalablement obtenu une protection subsidiaire dans un autre Etat membre. La juridiction nationale doutait néanmoins de la possibilité de constater l'irrecevabilité d'une telle demande lorsque l'Etat ayant accordé la protection subsidiaire viole le droit de l'Union, qu'il s'agisse de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants posée par l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux ou du droit d'asile lui-même tel que consacré par l'article 18 de la même Charte.

Ces affaires questionnent donc, tout à la fois, sur l'applicabilité temporelle de la directive procédures et sur la protection des droits fondamentaux des demandeurs de protection internationale.

Afin de répondre à ces questions, la grande chambre de la Cour de justice a tranché en faveur de l'applicabilité temporelle de la directive procédures, dépassant ainsi la contradiction des dispositions transitoires mais aboutissant à une solution complexe (I). Sur le fond, la solution énoncée se révèle plus protectrice de la confiance mutuelle des Etats et de l'économie des procédures que des droits des demandeurs de protection internationale (II).

## **I. Une protection perturbée par des dispositions transitoires contradictoires**

Si la Cour est parvenue à dépasser la contradiction des dispositions transitoires insérées dans la directive procédures (A), l'applicabilité temporelle de cette directive demeure particulièrement complexe (B).

### **A. Une contradiction *a priori* surmontée par la Cour de justice**

L'applicabilité, ou non applicabilité, de la directive procédures aux demandeurs de protection internationale est lourde de conséquences, cette directive ayant considérablement modifié le régime juridique antérieur<sup>4</sup>. Le nouveau régime d'irrecevabilité des demandes de protection internationale est au cœur de l'affaire *Ibrahim*.

Antérieurement à la nouvelle directive procédures, l'irrecevabilité pouvait notamment être consacrée à l'égard des demandes de protection introduites par des ressortissants ayant déjà obtenu le statut de réfugié auprès d'un autre Etat membre. Avec la nouvelle directive

---

3 [Directive 2005/85/CE du Conseil du 1 er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres.](#)

4 V. antérieurement : directive 2005/85/CE, précitée. V. notamment en ce qui concerne le droit au recours juridictionnel effectif tel que consacré par la nouvelle directive procédures : [CJUE, Gde ch., 25 juillet 2018, \*Alheto\*, aff. C- 585/16](#). V. notamment sur cet arrêt : MICHEL (Valérie), « Directive procédure et pouvoirs du juge national », *Europe*, 2018, comm. 363.

procédures, il est également possible de constater l'irrecevabilité d'une demande lorsque les ressortissants ont préalablement obtenu la protection subsidiaire dans un autre Etat membre. Cette protection subsidiaire est moins exigeante que le statut de réfugié, tant en termes de conditions à remplir que de droits accordés<sup>5</sup>. Malgré cela, son obtention dans un premier Etat membre permet donc aujourd'hui à un second Etat membre de constater l'irrecevabilité d'une demande de protection internationale introduite devant lui. Or, dans les affaires à l'origine de l'arrêt *Ibrahim*, la protection subsidiaire avait été accordée par la Bulgarie (aff. C-297, 318, 319/17) et la Pologne (aff. C-438/17) avant que des demandes d'asile ne parviennent à l'Allemagne. Partant, l'applicabilité de la directive procédures permettait à l'Allemagne de rejeter ces demandes pour irrecevabilité, alors que l'applicabilité de l'ancien régime excluait une telle éventualité.

Déterminer si la directive procédures était applicable supposait néanmoins d'être en mesure d'interpréter ses dispositions transitoires, ce que la juridiction nationale n'est pas parvenue à faire. Son incompréhension est causée par l'article 52, premier alinéa, de la directive. Cet article, qui détermine notamment l'applicabilité temporelle du nouveau régime d'irrecevabilité, contient deux phrases consécutives difficilement conciliables. Comme précédemment énoncé, l'une prévoit le maintien de la directive antérieure<sup>6</sup> et de toutes les dispositions adoptées en vertu de cette directive aux « *demandes introduites avant le 20 juillet 2015* ». L'autre prévoit l'applicabilité de la nouvelle directive procédures « *aux demandes de protection internationale introduites (...) après le 20 juillet 2015 ou à une date antérieure* »<sup>7</sup>. A cet égard, on ne peut que rejoindre l'avocat général Melchior WATHELET selon qui « *cette disposition est un exemple classique de mauvaise rédaction législative ou d'indécision qui est à l'origine de plusieurs recours judiciaires entraînant ainsi des gaspillages considérables de ressources tant au niveau national qu'au niveau européen sans compter les épreuves imposées, ne fût-ce qu'en termes de délais, aux justiciables en cause déjà soumis à d'autres difficultés par ailleurs* »<sup>8</sup>.

Afin de résoudre la difficulté, l'avocat général proposait de préserver la « *disposition parfaitement claire et impérative* »<sup>9</sup> selon laquelle les demandes introduites avant le 20 juillet 2015 demeurent soumises à l'ancienne directive. Selon lui, il n'y aurait aucune raison de « *sacrifier le sens clair* »<sup>10</sup> de cette disposition pour donner un sens à l'incise « *ou à une date antérieure* » intégré à la directive au cours du processus législatif.

Le jour même de ces conclusions (25 juillet 2018), la Cour de justice a cependant opté pour une interprétation différente dans l'arrêt de grande chambre *Alheto*<sup>11</sup>. En retenant une interprétation contextuelle fondée notamment sur les documents préparatoires et en combinant cette interprétation à une interprétation téléologique, la Cour a considéré dans cet arrêt que « *le législateur de l'Union a entendu permettre aux États membres qui le souhaitent d'appliquer leurs dispositions mettant en œuvre [la directive procédures], avec effet*

---

5 Article 78 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et LEBOEUF (Luc), « Politique commune d'asile », *J.-Cl. Europe*, fasc. 2640, 2017, §42 et s.

6 Directive 2005/85/CE, précitée.

7 Nous soulignons.

8 [Conclusions Ibrahim](#), point 50.

9 *Ibid*, point 54.

10 *Ibid*, point 55.

11 CJUE, Gde ch., 25 juillet 2018, *Alheto*, aff. C-585/16 (précité).

*immédiat, aux demandes de protection internationale introduites avant le 20 juillet 2015* »<sup>12</sup>. Cette affirmation, en ce qu'elle repose principalement sur l'insertion des termes « *ou avant le 20 juillet 2015* » par le Conseil lors de sa première lecture, nous semble bien plus relever d'une interprétation habile de la Cour de justice que d'une intention avérée du législateur de l'Union<sup>13</sup>. Cette interprétation, reprise à l'occasion notre affaire<sup>14</sup> permet néanmoins de dépasser la contradiction apparente : les Etats membres sont tenus d'appliquer la directive procédures aux demandes introduites postérieurement au 20 juillet 2015 et ils peuvent le faire, s'ils le souhaitent, au profit des demandes introduites antérieurement<sup>15</sup>.

Toutefois, si cette interprétation surmonte la contradiction des dispositions transitoires de la directive procédures, elle conduit à une applicabilité temporelle particulièrement complexe.

## B. Une solution jurisprudentielle néanmoins complexe

La solution retenue par la Cour de justice emporte une première difficulté : la détermination du choix opéré par les Etats membres. En effet, si la directive procédures leur offre la possibilité d'appliquer sa nouvelle cause d'irrecevabilité aux demandes introduites avant le 20 juillet 2015, encore faut-il savoir si les Etats membres ont mis en œuvre cette faculté. Fort logiquement, la Cour a souligné la nécessité que ce choix soit fait de manière « *prévisible et uniforme* », « *afin que les principes de sécurité juridique et d'égalité devant la loi soient respectés dans la mise en œuvre du droit de l'Union et que les demandeurs de protection internationale soient ainsi protégés contre l'arbitraire* »<sup>16</sup>. Pourtant, la détermination du choix opéré par les Etats membres a vocation à être délicate, le choix offert ne ressortant clairement que d'une interprétation jurisprudentielle délivrée plusieurs années après l'expiration du délai de transposition de la directive.

Si cette difficulté transparaît dans l'affaire *Alheto*<sup>17</sup>, le cas de l'Allemagne dans l'affaire *Ibrahim* est plus aisé puisque, selon la juridiction nationale, il ressort du droit allemand que

---

12 *Ibid*, point 72. La Cour suit alors le sens des conclusions présentées par l'avocat général PAOLO MENGOZZI.

13 A cet égard, la Cour de justice a dans un premier temps répondu à une question préjudicielle portant sur la directive procédures et relative à des demandes introduites avant le 20 juillet 2015 sans se prononcer sur l'applicabilité temporelle de cette dernière. V. en ce sens : CJUE, ord., 5 avril 2017, Ahmed, aff. C-36/17.

14 Point 64.

15 Cette solution devrait, en toute logique, être transposée à l'article 52, alinéa 2, de la directive procédures selon lequel « *Les États membres appliquent les dispositions législatives, réglementaires et administratives visées à l'article 51, paragraphe 2, aux demandes de protection internationale introduites après le 20 juillet 2018 ou à une date antérieure. Les demandes introduites avant cette date sont régies par les dispositions législatives, réglementaires et administratives conformément à la directive 2005/85/CE* ».

16 Point 66 de l'arrêt commenté. V. déjà : arrêt *Alheto*, précité, point 73.

17 Les mesures nationales bulgares transposant certaines dispositions de la directive procédures ne s'appliquaient pas aux demandes introduites avant le 28 décembre 2015. Cependant, selon la juridiction nationale, les articles de la directive procédures en cause dans l'affaire *Alheto* n'avaient pas fait l'objet d'une transposition expresse, le droit bulgare y étant conforme depuis 2007. Selon la Cour, si tel est le cas, la question préjudicielle est recevable, en dépit du fait que le litige à l'origine du renvoi porte sur une demande de protection internationale antérieure au 20 juillet 2015. V., par une lecture combinée : arrêt *Alheto*, précité, points 74 et s. et conclusions Paolo MENGOZZI, point 61.

les dispositions transposant la directive procédures s'appliquent aux demandes introduites avant le 20 juillet 2015 et non encore définitivement tranchées<sup>18</sup>.

Une seconde difficulté, bien plus importante, a trait à l'étendue de la brèche ouverte par l'interprétation de la Cour de justice : si les Etats membres ont la possibilité d'appliquer les dispositions nationales transposant la directive aux demandes entamées avant le 20 juillet 2015, peuvent-ils les appliquer rétroactivement ? La question, soulevée par la juridiction nationale, est particulièrement complexe et aurait dû nécessiter de longs développements, sur la définition de la rétroactivité d'une directive, sur la définition de la rétroactivité des mesures nationales de transposition et sur la distinction existant entre applicabilité immédiate et rétroactivité en matière procédurale. La Cour a clairement préféré adopter une autre approche, pour le moins confuse et largement implicite.

Dans un premier temps, la Cour a précisé que les Etats membres peuvent, par principe, appliquer immédiatement la directive procédures aux demandes « *qui ont été introduites avant le 20 juillet 2015 et avant l'entrée en vigueur [d'une] disposition de transposition [ou de la directive elle-même], mais sur lesquelles il n'a pas encore été statué définitivement* »<sup>19</sup>. Cela semble juridiquement rigoureux, une telle applicabilité conduisant uniquement à appliquer les mesures de transposition à des situations juridiques considérées comme en cours, conformément au principe d'applicabilité immédiate. Ce principe, consacré de longue date par la Cour de justice<sup>20</sup>, permet en effet aux actes de l'Union ainsi qu'aux actes nationaux entrant dans son champ d'application de s'appliquer à des situations débutées dans le passé mais encore en cours à la date de leur entrée en vigueur.

Restait à déterminer si la directive procédures et ses dispositions de transposition peuvent également être rétroactives. Cette rétroactivité supposerait d'appliquer les mesures de transposition à des demandes appartenant entièrement au passé ou aux effets que ces demandes ont éventuellement déjà produit dans le passé. Il aurait donc fallu que la Cour de justice détermine à partir de quand une demande ou les éventuels effets produits par cette demande sont considérés comme appartenant au passé.

La Cour n'a cependant pas tranché expressément cette question. A l'issue d'un raisonnement reposant exclusivement sur les liens importants qui existent entre la nouvelle directive procédures et le règlement dit [Dublin III](#)<sup>21</sup>, qui a succédé à [Dublin II](#)<sup>22</sup>, la Cour affirme que la nouvelle cause d'irrecevabilité « *n'a pas vocation à s'appliquer à une demande d'asile qui relève encore entièrement du champ d'application du règlement Dublin II* »<sup>23</sup>. Elle en a déduit, dans une phrase mêlant applicabilités temporelle et matérielle, que l'applicabilité de la nouvelle cause d'irrecevabilité est exclue « *dans une situation dans laquelle tant la demande*

---

18 Point 67.

19 Points 69 et 70.

20 V. pour la jurisprudence de principe : [CJCE, 14 avril 1970, Brock, aff. 68/69, att. 6 et s.](#)

21 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

22 Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers.

23 Point 73, nous soulignons.

*d'asile que la requête aux fins de reprise en charge ont été introduites avant l'entrée en vigueur de la directive procédures et, conformément à l'article 49 du règlement Dublin III, relèvent encore pleinement du champ d'application du règlement Dublin II »<sup>24</sup>.*

Difficile, à l'issue de ce raisonnement, d'identifier avec précision l'applicabilité de la nouvelle cause d'irrecevabilité, la Cour allant jusqu'à ne jamais expressément mentionner les dates concernées et les situations visées.

Ce n'est qu'à la lecture conjointe de l'argumentation de la Cour de justice et des dispositions transitoires des deux textes en cause, qu'il nous semble que lorsqu'un Etat membre choisit d'appliquer la nouvelle cause d'irrecevabilité avant le 20 juillet 2015, il peut le faire à l'égard de toutes les demandes toujours en cours d'examen lors de l'entrée en vigueur de la directive procédures, à savoir le 19 juillet 2013. A l'inverse, les demandes définitivement tranchées à cette date devraient être considérées comme des situations appartenant au passé et ne pouvant être soumises à la nouvelle cause d'irrecevabilité. D'un point de vue matériel, la nouvelle cause d'irrecevabilité n'est également pas applicable aux demandes définitivement tranchées au 1<sup>er</sup> janvier 2014, ces demandes relevant exclusivement du règlement Dublin II d'après les dispositions transitoires insérées dans le règlement Dublin III<sup>25</sup>... Il en va de même des demandes ayant fait l'objet d'une requête de prise en charge ou de reprise en charge avant le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Ces dernières ne peuvent être soumises à la nouvelle cause d'irrecevabilité.

L'imbrication de plusieurs textes, la technicité de ces derniers, la complexité de leurs dispositions transitoires et l'imprécision de la solution retenue par la Cour de justice sont autant de freins à l'accessibilité, à la clarté et à la prévisibilité du droit de l'Union européenne et, partant, à la sécurité juridique.

De surcroît, l'arrêt *Ibrahim* illustre également les faiblesses de la protection accordée aux droits des demandeurs de protection internationale.

## **II. Une protection conciliée avec d'autres impératifs**

L'arrêt *Ibrahim* démontre le souci accordé à l'économie de procédure (A) ainsi que l'importance attachée à la confiance légitime entre les Etats membres (B), au détriment d'une protection effective des droits du demandeur de protection internationale.

### **A. L'importance accordée à l'économie de procédure**

Selon l'article 33, paragraphe 1, de la directive procédures, « *outre les cas dans lesquels une demande n'est pas examinée en application du règlement [Dublin III], les États membres ne sont pas tenus de vérifier si le demandeur remplit les conditions requises pour prétendre à une protection internationale (...) lorsqu'une demande est considérée comme irrecevable en vertu du présent article* ». Autrement dit, un Etat peut refuser d'examiner une demande car il n'est pas l'Etat membre responsable en application du règlement Dublin III. Dans ce cas, l'Etat qui considère ne pas être responsable demande à l'Etat qu'il estime responsable de prendre en charge ou de reprendre en charge le demandeur de protection internationale. Une décision de non-examen suivie d'une décision de transfert du demandeur vers l'Etat membre responsable doivent alors être adoptées. Un Etat peut également refuser d'examiner une

---

24 Point 74.

25 Article 49 du règlement Dublin III.

demande de protection en constatant son irrecevabilité pour l'une des causes listées à l'article 33, paragraphe 2 de la directive procédures (l'une de ces causes étant celle évoquée dans l'affaire *Ibrahim* ; l'obtention antérieure d'une protection subsidiaire dans un autre Etat membre). Dans ce cas, l'irrecevabilité vaut refus de la demande, sans qu'elle ne soit transmise à un autre Etat membre qui en serait responsable et qui serait tenu de l'examiner.

Dans l'affaire *Ibrahim*, la Cour a dû préciser l'articulation de ces deux hypothèses : un Etat peut-il constater l'irrecevabilité d'une demande de protection internationale sans recourir prioritairement aux procédures de prise ou de reprise en charge ?

Selon la Cour de justice, la directive procédures « permet aux États membres de rejeter une demande de protection internationale comme irrecevable sans que ces derniers doivent recourir prioritairement aux procédures de prise ou de reprise en charge prévues par le règlement Dublin III »<sup>26</sup>. Cette affirmation est fondée sur l'étude du libellé de l'article 33, paragraphe 1, qui évoque bien les deux éventualités sans établir une hiérarchie, et sur « l'objectif d'économie de procédure poursuivi par cette disposition »<sup>27</sup>.

Néanmoins, cette possibilité peut se transformer en une véritable obligation. En effet, dans l'arrêt *Ibrahim*, la Cour a à nouveau<sup>28</sup> affirmé que si la demande de protection ne relève pas des cas dans lesquels un Etat est tenu de prendre ou de reprendre en charge un demandeur au titre du règlement Dublin III<sup>29</sup>, le second Etat sollicité est tenu de constater l'irrecevabilité de la demande, sans qu'il « doiv[e] ou puiss[e] recourir prioritairement aux procédures de prise ou de reprise en charge prévues par le règlement Dublin III »<sup>30</sup>.

Bien que s'éloignant incontestablement des termes de l'article 33 de la directive procédures, cette interprétation évite de recourir à une procédure longue et lourde dès lors que son issue négative est acquise<sup>31</sup>. Toutefois, une décision d'irrecevabilité « entraîne un certain nombre de conséquences »<sup>32</sup> pour le demandeur. Au-delà des conséquences évidentes – l'irrecevabilité valant refus de la demande de protection sans examen au fond –, la décision d'irrecevabilité a des conséquences en termes de protection juridictionnelle. Le demandeur de protection

---

26 Point 77, nous soulignons.

27 *Ibid.*

28 V. déjà : Ordonnance *Ahmed*, précitée, points 39 et s.

29 Articles 18, paragraphe 1 sous b), c) et d) et article 23, paragraphe 1, du règlement Dublin III.

30 Points 78 à 80. V. en ce sens inverse : points 64 et 65 des conclusions. Selon l'avocat général « la Cour n'a pas tranché dans [l']ordonnance [*Ahmed le point de savoir*] si les États membres disposent du droit de choisir soit de ne pas examiner une demande d'asile en application du règlement Dublin III, soit de la rejeter comme irrecevable au titre de l'article 33, paragraphe 2, sous a), de la directive 2013/32 ». Il nous semble au contraire que l'obligation ressortait clairement du point 39 de cette ordonnance.

31 Certes, la clause discrétionnaire introduite dans le règlement Dublin III permet à un Etat de « décider d'examiner une demande de protection internationale qui lui est présentée par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans le présent règlement » (article 17, paragraphe 1, du règlement Dublin III, précité). Cette clause ne vise cependant que les demandes de protection introduites devant un Etat non responsable, et non le cas d'une demande de prise en charge ou de reprise en charge présentée par Etat membre à un autre Etat membre ayant déjà accordé une protection subsidiaire.

32 Ordonnance *Ahmed*, précitée, point 39.

internationale a par principe le droit de rester sur le territoire de l'Etat membre « *jusqu'à l'expiration du délai prévu pour l'exercice de leur droit à un recours effectif et, si ce droit a été exercé dans le délai prévu, dans l'attente de l'issue du recours* ». Néanmoins, lorsque sa demande fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité, ce droit se transforme en une éventualité devant être consacrée ou écartée par une juridiction nationale<sup>33</sup>.

Surtout, la confiance mutuelle qui doit exister entre les Etat membres conduit à relativiser la protection accordée aux demandeurs de protection internationale.

## B. La prévalence du principe de confiance mutuelle

La confiance mutuelle existant entre les Etats membres, au motif qu'ils respectent tous « *une série de valeurs communes sur lesquelles l'Union est fondée, comme il est précisé à l'article 2 [du traité sur l'Union européenne]* »<sup>34</sup>, implique une prise en compte mesurée des éventuelles violations des droits du demandeur de protection internationale par un Etat membre.

En l'espèce, la juridiction nationale interrogeait la Cour de justice sur le point de savoir si le droit de l'Union « *s'oppose à ce qu'un État membre [rejette] une demande d'octroi du statut de réfugié comme irrecevable au motif que le demandeur s'est déjà vu accorder une protection subsidiaire par un autre État membre, lorsque les conditions de vie des bénéficiaires d'une protection subsidiaire dans cet autre État membre (...) sont contraires à l'article 4 de la Charte* » des droits fondamentaux de l'Union, qui interdit la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants<sup>35</sup>.

Si la question du respect de l'article 4 de la Charte en matière de droit d'asile a déjà donné lieu à une jurisprudence abondante<sup>36</sup>, elle se présente sous un jour nouveau dans l'affaire *Ibrahim*, en ce qu'elle porte sur la situation d'une personne après obtention d'une protection internationale, ici subsidiaire, et non sur la procédure d'asile, les conditions d'accueil ou le transfert. De surcroît, elle porte sur une éventuelle dérogation au régime d'irrecevabilité établi par la directive procédures et sur une dérogation au régime établi par le règlement Dublin III<sup>37</sup>.

La solution délivrée par la Cour de justice n'en demeure pas moins classique et sévère. La Cour rappelle d'abord longuement l'importance du principe de confiance mutuelle et la présomption qui en découle : « *sauf dans des circonstances exceptionnelles* », il est présumé que tous les Etats membres respectent les droits fondamentaux<sup>38</sup>. Si elle souligne le caractère réfragable de cette présomption, il apparaît, dans la continuité de sa jurisprudence, que cette présomption n'a vocation à être écartée que sous des conditions particulièrement exigeantes.

En effet, pour faire exception au régime d'irrecevabilité prévu par la directive procédures au nom du respect de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux, la juridiction nationale doit « *apprécier, sur la base d'éléments objectifs, fiables, précis et dûment actualisés et au regard du standard de protection des droits fondamentaux garanti par le droit de l'Union, la*

---

33 Article 46, §5 et §6, sous b, de la directive procédures.

34 Point 83.

35 Point 81.

36 Conclusions Melchior WHATELET, points 66 et s.

37 *Ibid*, points 83 et s.

38 Point 84.

*réalité de défaillances soit systémiques ou généralisées, soit touchant certains groupes de personnes* »<sup>39</sup>. Afin d'assurer à cet article une portée équivalente à l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme<sup>40</sup>, il est nécessaire que « *les défaillances [constatées atteignent] un seuil particulièrement élevé de gravité, qui dépend de l'ensemble des données de la cause* »<sup>41</sup>. Plus précisément, ce seuil « *serait atteint lorsque l'indifférence des autorités d'un État membre aurait pour conséquence qu'une personne entièrement dépendante de l'aide publique se trouverait, indépendamment de sa volonté et de ses choix personnels, dans une situation de dénuement matériel extrême, qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que notamment ceux de se nourrir, de se laver et de se loger, et qui porterait atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec la dignité humaine* »<sup>42</sup>.

Cette affirmation se place dans la continuité de la jurisprudence [N.S](#) de la Cour de justice<sup>43</sup> et de la jurisprudence de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme, cette dernière ayant déjà expressément soumis le constat d'une violation de l'article 3 de la Convention à la preuve du placement d'une « *personne entièrement dépendante de l'aide publique* » dans une situation de « *dénuement extrême* »<sup>44</sup>. Toutefois, la Cour de justice n'avait encore jamais expressément utilisé cette terminologie. Elle le fait dans le présent arrêt, ainsi que dans l'arrêt [Jawo](#) rendu le même jour<sup>45</sup> et abondamment cité dans l'arrêt *Ibrahim*.

Il résulte de cette argumentation que le simple fait que les bénéficiaires de la protection subsidiaire « *ne reçoivent, dans l'État membre qui a accordé une telle protection (...), aucune prestation de subsistance, ou sont destinataires d'une telle prestation dans une mesure nettement moindre que dans d'autres États membres, sans être toutefois traités différemment des ressortissants de cet État membre* » n'impose pas de déroger à la clause d'irrecevabilité<sup>46</sup>, sauf si cette situation se traduit par un dénuement matériel extrême.

Dans le même sens, les Etats membres ne sont pas tenus de déroger au régime d'irrecevabilité, y compris lorsque l'Etat ayant accordé la protection subsidiaire refuse de façon systématique et irrégulière d'accorder le statut de réfugié.

Selon l'avocat général Melchior WATHELET, la confiance légitime existant entre les Etats membres implique qu'ils « *ont le droit de présumer que les autres États membres accordent le statut (supérieur) de réfugié et non le statut (inférieur) conféré par la protection subsidiaire lorsque les circonstances le méritent et l'exigent et vice versa* »<sup>47</sup>. Pourtant, toujours selon l'avocat général, cette présomption doit être réfragable, « *l'intéressé [devant] avoir la possibilité de démontrer qu'il existe des défaillances systémiques de la procédure d'asile consistant notamment en une pratique répandue d'accorder injustement le statut*

---

39 Point 88.

40 Dans le respect de l'article 52, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux.

41 Point 89.

42 Point 90.

43 V. notamment : CJUE, Gde ch., 21 décembre 2011, *N. S. e.a.*, aff. jointes C-411/10 et C-493/10.

44 V. notamment : [Cour EDH, 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce](#), §252 et s.

45 CJUE, Gde ch., 19 mars 2019, *Jawo*, aff. C-163/17, point 93 et s.

46 Point 93.

47 Conclusions Melchior WATHELET, point 115.

*conféré par la protection subsidiaire plutôt que le statut de réfugié*», en violation de la directive qualification<sup>48</sup> et de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux<sup>49</sup>.

La Cour de justice n'a pas retenu cette analyse transposant la protection accordée à l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux au droit d'asile en tant que tel. Elle a simplement constaté qu'une telle situation, si elle venait à être avérée, constituerait effectivement une violation de la directive qualification et de l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux<sup>50</sup>. Ce faisant, elle a implicitement indiqué que l'Etat membre concerné s'expose à un recours en manquement. La Cour a ensuite sommairement affirmé que la directive procédures ne s'oppose pas, dans cette hypothèse, au constat de l'irrecevabilité de la demande introduite dans le second Etat membre<sup>51</sup>.

Il résulte donc de l'ensemble du raisonnement de la Cour de justice que, au nom de la confiance mutuelle entre Etats membres et de l'économie de procédure, un Etat membre peut être tenu de constater l'irrecevabilité d'une demande de protection au motif qu'un autre Etat membre a déjà accordé une protection subsidiaire au demandeur, y compris dans le cas où ce premier Etat membre viole le droit d'asile. Seul le placement du demandeur « *dans une situation de dénuement matériel extrême* » permettrait de déroger à cette règle.

---

48 [Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux 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 ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection](#). Cette directive « *a pour objet d'établir des normes relatives aux 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* » (article 1<sup>er</sup> de la directive qualification).

49 *Ibid*, point 116.

50 Point 99.

51 Point 100.