

## Nouveaux éclairages sur les contours du régime de la protection subsidiaire : autonomie de la protection européenne et sens de l'expression « *conflit armé interne* »

Protection subsidiaire (Directive 2004/83/CE)

**Maria Gkegka**

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/598>

DOI : 10.4000/revdh.598

ISSN : 2264-119X

### Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

### Référence électronique

Maria Gkegka, « Nouveaux éclairages sur les contours du régime de la protection subsidiaire : autonomie de la protection européenne et sens de l'expression « *conflit armé interne* » », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 06 février 2014, consulté le 18 décembre 2025. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/598> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.598>

---

Ce document a été généré automatiquement le 18 décembre 2025.

Le texte et les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés), sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Nouveaux éclairages sur les contours du régime de la protection subsidiaire : autonomie de la protection européenne et sens de l'expression « *conflit armé interne* »

Protection subsidiaire (Directive 2004/83/CE)

Maria Gkegka

---

- 1 Amenée de nouveau à se prononcer sur les contours du régime de la protection subsidiaire, la Cour de justice a rendu le 30 janvier 2014 un **arrêt porteur d'intéressantes précisions sur l'interprétation à donner de l'article 15, sous c) de la directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.**
- 2 Cette directive prévoit, rappelons-le, des mesures relatives à des formes subsidiaires de protection, offrant un statut approprié à des personnes qui ne peuvent requérir le statut de réfugié. Ainsi, elle a pu être présentée comme un « *progrès important* » par des spécialistes du droit des étrangers.
- 3 Conformément à l'article 2 sous e) de la directive dite « qualification », peut être définie comme personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, toute personne pour laquelle « *il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine [...] courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15 [...] cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays* ». L'article 15 de la directive désigne précisément les atteintes graves comme suit : « *a) la peine de mort ou l'exécution, ou b) la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants infligés à un demandeur dans son pays*

*d'origine, ou c) des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international ».*

- 4 Cette dernière disposition comprend des notions imprécises, qui peuvent du reste varier selon les différentes traductions et interprétations, rendant possible des divergences au niveau national.
- 5 Alors que la teneur de ces motifs avaient fait l'objet d'une notable clarification par le juge luxembourgeois dans l'arrêt *Elgafaji* (CJUE, 17 février 2009, *Elgafaji et autres c. Staatssecretaris van Justitie (Pays-Bas)*, Aff. C-465/07), le troisième motif continuait de susciter des difficultés particulières que le présent arrêt contribue à dissiper. **À la faveur de ces évolutions s'affirme notamment l'autonomie de la protection européenne tant au regard du système conventionnel, que du droit international humanitaire.**
- 6 Les faits à l'origine du litige au principal concernent un ressortissant guinéen, M.Diakité, qui avait demandé à bénéficier d'une protection internationale en Belgique, arguant qu'il avait été victime d'actes de violence dans son pays d'origine suite à sa participation aux mouvements de protestation contre le pouvoir en place. Suite aux refus de ses deux demandes, déposées en 2008, puis en 2010, M.Diakité introduisit un recours en cassation administrative devant le Conseil d'État. Le demandeur contesta l'arrêt en alléguant que l'octroi de la protection subsidiaire lui a été refusée au motif que l'existence d'un « conflit armé interne », tel que défini par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, n'était pas considérée comme établie. La Haute juridiction belge choisit alors d'inviter la Cour de justice à se prononcer sur le point de savoir si la notion de « conflit armé interne » doit être recherchée dans le droit international humanitaire ou si elle doit plutôt être interprétée de façon autonome et, dans cette dernière hypothèse, selon quels critères la notion doit être appréciée.
- 7 **La Cour va saisir l'occasion de confirmer et consolider les acquis antérieurs, en adoptant à cet égard une solution cohérente.** Son raisonnement est articulé en deux temps. Après avoir affirmée l'autonomie de la protection européenne eu égard au droit international humanitaire (1°), elle se focalise, par la suite, sur le sens à donner à l'expression de « conflit armé interne » (2°). L'interprétation livrée emporte des enjeux non négligeables sur le plan de la protection des droits, ainsi que sur celui de l'harmonisation des cadres juridiques (3°).

## 1°/- Sur l'autonomie de la protection de l'Union au regard du droit international humanitaire

- 8 Devant d'abord se prononcer sur le point de savoir si l'existence d'un conflit armé interne doit être appréciée sur la base des critères établis par le droit international humanitaire, la Cour choisit d'affirmer l'autonomie et la singularité du mécanisme de protection européen. Pour justifier cette position, la Cour **livre une interprétation orientée tant par la finalité du régime de la protection subsidiaire prévu par la directive « qualification » que par la teneur des dispositions de celle-ci.**
- 9 Commencant par s'engager sur la voie d'une analyse littérale, la Cour s'appuie sur la terminologie retenue en droit de l'Union dérivé - *conflit armé interne ou international* -, qui diffère des expressions employées en droit international humanitaire - *conflit armé*

*international et non international* - pour s'attacher à interpréter la volonté du législateur européen.

- 10 Elle parvient ainsi à la conclusion que **le législateur a souhaité « accorder la protection subsidiaire aux personnes concernées non seulement en cas de conflits armés internationaux et de conflits armés ne présentant pas un caractère international, tels que définis par le droit international humanitaire, mais, également, en cas de conflits armés internes, à condition que ces conflits soient caractérisés par le recours à une violence aveugle »** (point 20). La Cour n'opte donc pas pour une cohérence herméneutique des expressions en cause. En effet, si sur le plan sémantique les notions apparaissent quasiment identiques, « *ce simple constat ne permet cependant pas à lui seul de conclure que ces notions doivent recevoir la même interprétation* » (v. les conclusions de l'avocat général, point 19).
- 11 La Cour poursuit par une argumentation axée sur les spécificités des deux régimes de protection. Ainsi, évoque-t-elle les différences de finalités et de domaines qui existent entre le droit international humanitaire, d'une part, et le mécanisme de la protection subsidiaire mis en place par la directive, d'autre part.
- 12 Concernant la différence dans les finalités, elle constate en effet que le droit international humanitaire, ne prévoyant pas le régime de la protection subsidiaire et n'identifiant pas donc les situations dans lesquelles une telle protection est nécessaire, institue des mécanismes de protection clairement distincts de celui instauré par la directive.
- 13 Quant à la diversité des domaines, le droit international humanitaire entretient des relations très étroites avec le droit pénal international, alors que cette relation n'est pas prévue par le régime de protection subsidiaire.
- 14 Partant, **la Cour en conclut que l'expression devra être examinée sous la focale du droit de l'Union**. L'autonomie établie à l'égard du droit international humanitaire singularise le régime de protection européen. Comme l'avait formulé Laurence Burgorgue-Larsen, « *c'est dans ce contexte que le défenseur objectif du droit met en évidence un élément majeur d'une mécanique spécifique à la garantie des droits de l'homme : la possibilité pour chaque système d'assurer une protection plus large que celle offerte par le système international référent* » (« De l'autonomie de la protection du droit communautaire par rapport à la Convention européenne des droits de l'homme... », AJDA, 2009, pp. 1321-1326).
- 15 Dans ses conclusions, l'avocat général s'est attardé sur ce point, en évoquant d'abord les hypothèses selon lesquelles la Cour se devrait de respecter le principe de l'interprétation conforme lorsqu'elle analyse les rapports entre droit international et droit de l'Union. Il est dès lors intéressant de se reporter à son avis. Ainsi, « *les compétences de l'Union doivent être exercées dans le respect du droit international. Un acte adopté en vertu de ces compétences doit dès lors être interprété, et son champ d'application circonscrit, à la lumière des règles pertinentes du droit international, parmi lesquelles, outre celles issues d'accords internationaux conclus par l'Union, les règles de droit international coutumier, qui lient les institutions de l'Union et font partie de l'ordre juridique de celle-ci. La primauté de ces règles sur les textes de droit de l'Union dérivé commande d'interpréter ces derniers, dans la mesure du possible, en conformité avec celles-ci. [...]* »
- 16 Or, si l'application du principe de l'interprétation conforme, dit-il, « *ne saurait dépendre de la question de savoir si l'acte des institutions à interpréter comporte un renvoi exprès aux*

règles du droit international, deux précisions doivent cependant être apportées. D'une part, l'obligation d'interprétation conforme n'a été posée, en principe, que par rapport aux engagements internationaux qui lient l'Union. [...] D'autre part, une mise en conformité du droit de l'Union au droit international par voie interprétative ne saurait être imposée que lorsqu'une cohérence herméneutique entre les différents actes en question se justifie. » (v. les conclusions de l'avocat général, points 25-27). Ces considérations posées, l'avocat général parvenait au même constat que la Cour.

- 17 Cette question déterminante étant tranchée, le juge européen se focalise ensuite sur le sens à donner à la notion de « conflit armé interne ».

## 2°/- Sur la signification conférée à l'expression « conflit armé interne »

- 18 En l'absence de toute définition *expressis verbis* de l'expression « conflit armé interne » dans la directive, la Cour de justice a choisi de déterminer **la signification et la portée de ces termes à partir du « sens habituel de ceux-ci en langage courant, tout en tenant compte du contexte dans lequel ils sont utilisés et des objectifs poursuivis par la réglementation dont ils font partie »** en renvoyant à une jurisprudence constante (arrêts du 22 décembre 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Rec. p. I-11061, point 17, et du 22 novembre 2012, Probst, C-119/12, non encore publié au Recueil, point 20) » (point 27).
- 19 Partant, la Cour attribue *in fine* à l'expression « conflit armé interne » la signification suivante : « **une situation dans laquelle les forces régulières d'un État affrontent un ou plusieurs groupes armés ou dans laquelle deux ou plusieurs groupes armés s'affrontent** » (point 28).
- 20 Cette innovation est logiquement complétée par le rappel d'un élément acquis au regard de sa décision antérieure, ce qui invite donc à une lecture combinée de la jurisprudence européenne. Ainsi, la protection dite subsidiaire ne peut être accordée qu'exceptionnellement lorsque les autorités nationales compétentes estiment que **le degré de violence aveugle caractérisant ces affrontements « atteint un niveau si élevé qu'il existe des motifs sérieux et avérés de croire qu'un civil renvoyé dans le pays concerné ou, le cas échéant, dans la région concernée courrait, du seul fait de sa présence sur le territoire de ceux-ci, un risque réel de subir lesdites menaces »** (point 30).
- 21 Relevons que la Cour s'attache à expliciter les caractéristiques du conflit qui ne doivent pas être pris en considération lors de l'examen d'une demande de protection subsidiaire. Ainsi, **l'existence d'un conflit armé interne devra dès lors être admise « sans qu'il soit nécessaire que ce conflit puisse être qualifié de conflit armé ne présentant pas un caractère international au sens du droit international humanitaire et sans que l'intensité des affrontements armés, le niveau d'organisation des forces armées en présence ou la durée du conflit fasse l'objet d'une appréciation distincte de celle du degré de violence régnant sur le territoire concerné »** (point 35).
- 22 Mais elle précise également que la définition de l'atteinte grave figurant à l'article 15, sous c), de la directive « *prévoyant que les menaces contre la vie, la sécurité ou la liberté du demandeur pouvaient intervenir soit dans un conflit armé, soit dans des violations systématiques ou généralisées des droits de l'homme* » comprise dans la Proposition de la Commission ayant conduit à l'adoption de la directive, n'a finalement pas été retenue.

Or, elle a entendu souligner que le législateur européen n'a pas souhaité étendre la protection à des situations si générales, ce qui semble pouvoir s'expliquer par la crainte d'un statut trop facilement accessible.

- 23 Enfin, notons que le juge européen **ne manque pas de rappeler que « les critères minimaux d'octroi de la protection subsidiaire doivent permettre de compléter la protection des réfugiés [...] en identifiant les personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et en leur offrant un statut approprié »** (point 33). A cette aune, deux remarques peuvent être formulées. D'une part, si l'épithète « **minimal** » caractérisant les normes européennes renvoie à l'objectif d'harmonisation des politiques nationales, ces normes doivent néanmoins garantir un degré de protection équivalent et élevé. D'autre part, le rappel du **caractère complémentaire** de ce mécanisme de protection semble faire écho à l'inquiétude principale exprimée, et partagée parmi les doctrines, que l'octroi de la protection subsidiaire se fasse au détriment de la protection accordée par la Convention de Genève, qui constitue toujours la « pierre angulaire » du régime international de protection des réfugiés.

### 3°/- Sur les enjeux liés à la protection des droits et à l'harmonisation des cadres juridiques

- 24 L'analyse de la décision fait ressortir plusieurs enjeux. Au regard de la définition retenue, plusieurs points sont à souligner relativement aux subtilités apparentes.
- 25 La solution dégagée témoigne encore une fois de la volonté de la Cour de consolider un régime européen commun. Ainsi, **elle opte pour une définition autonome et, in fine, plus large que celle employée en droit international humanitaire**. L'autonomie établie au regard du droit international humanitaire a pour conséquence de ne pas exclure automatiquement du champ d'application de l'article 15 sous c) de la directive des situations dans lesquelles « *les parties belligérantes ne disposent pas du degré d'organisation requis par le DIH ou n'exercent pas un contrôle sur le territoire, les forces gouvernementales n'interviennent pas dans le conflit, il n'y a pas d'« affrontement prolongé » au sens du DIH, le conflit tourne à sa phase finale ou, encore, la situation relève, en DIH, des notions de « troubles intérieurs »* » (v. les conclusions de l'avocat général, point 92).
- 26 Toutefois, dans la mesure où la définition retenue implique que la violence découle d'affrontements, des **situations dans lesquelles la violence armée est exercée unilatéralement ne pourront pas être prises en compte** pour l'octroi de la protection subsidiaire, alors que l'avocat général Paolo Mengozzi avait suggéré d'intégrer cet aspect. Ce dernier mettait notamment l'accent sur « *le risque encouru par le demandeur en raison de la situation de violence généralisée existant dans son pays d'origine* ». D'après lui, « *l'examen relatif à l'intensité de la violence et au risque qui en découle pour le demandeur joue un rôle central, alors que l'identification et la qualification des faits qui sont à l'origine de cette violence revêtent une importance mineure* » (v. les conclusions de l'avocat général, points 90-92).
- 27 Dans la nouvelle directive du 13 décembre 2011 (la directive « qualification » ayant fait l'objet d'une refonte par la directive 2011/95/UE 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), le

législateur européen n'a pas apporté des modifications substantielles à l'article 15 de celle-ci. « Afin de justifier l'absence de propositions visant à préciser les conditions d'application de l'article 15, sous c), la directive qualifications, malgré les nombreuses sollicitations reçues en ce sens » (v. les conclusions de l'avocat général, point 94), dans l'exposé des motifs de sa Proposition de refonte de la directive « qualification » en 2009, la Commission européenne s'est contentée, quant à elle, de renvoyer à la décision *Elgafaji*, sans apporter de définition précise de la notion de « conflit armé interne » (section 2, p. 6).

- 28 Sur le plan de l'harmonisation des cadres juridiques au sein des différents Etats membres, la décision devrait emporter des conséquences. En effet, **si la finalité principale de la politique européenne réside dans l'instauration d'un cadre homogène, les conceptions concernant le « conflit armé interne » demeuraient variables.** (Pour une approche comparée sur ce point voir HCR, *Safe at last? Law and practice in selected EU members States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, juillet 2001 ; R. Errera, « The CJEU and subsidiary protection: reflections on *Elgafaji* and after », *International Journal of Refugee Law*, 2011, vol. 23, n°1, pp. 93-112. ; H. Lambert & T. Farrell, « The Changing Character of Armed Conflict and the Implications for Refugee Protection Jurisprudence », *International Journal of Refugee Law*, 2010, vol. 22, n° 2, pp. 237-273).
- 29 **La même ligne interprétative se retrouve avec certaines autorités compétentes au niveau national** – notamment aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, comme l'avocat général l'évoque. A titre d'exemple, un tribunal britannique emploie la définition suivante : « *Armed conflict and indiscriminate violence are not terms of art governed by IHL, but are terms to be generously applied according to the objects and purpose of the Directive to extend protection as a matter of obligation in cases where it had been extended to those seeking to avoid war conflict zones as a matter of humanitarian practice* » (*HM and Others* (Article 15(c)) *Iraq CG* [2010] UKUT 331 (IAC), sp. point 89).
- 30 Au regard de l'arrêt commenté, **d'autres autorités nationales devraient être amenées à réadapter leur posture.** Il en va ainsi pour les autorités belges et françaises. Concernant spécifiquement la posture des autorités françaises, elles se sont certes alignées sur la position de l'arrêt *Elgafaji*, comme le révèle l'arrêt du Conseil d'Etat dans l'affaire *Baskarathas* (CE 3 juill. 2009, *Office français de protection des réfugiés et apatrides c/ Baskarathas*, req. N° 320295), mais elles devraient reconsidérer leur position quant à la définition de « conflit armé interne », comme cela ressort de certaines décisions ainsi que du rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés (CNDA, 11 janvier 2012, *M. S.*, n° 11011903 ; CNDA, 1er septembre 2011, *M. P.*, n° 11003709 ; CE, 15 décembre 2010, *OFPRA c/ Mme M.*, n° 328420 ; CE, 30 décembre 2009, *OFPRA c/ P.*, n° 322375 ; HCR, *Safe at last? Law and practice in selected EU members States with respect to asylum-seekers fleeing indiscriminate violence*, juillet 2001, sp. p. 67). Selon ce même rapport, la définition du conflit armé interne de l'OFPRA repose sur l'article 1er du protocole additionnel aux conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés non internationaux, du 8 juin 1977.
- 31 Au delà de l'enjeu que constitue la définition de la notion de conflit armé interne, **l'appréciation du degré de violence aveugle peut, elle aussi, provoquer des divergences jurisprudentielles.** En effet, « *la réalité des conflits contemporains offre un paysage extrêmement varié de situations de conflits générant une violence généralisée de telle sorte que la qualification est loin de s'imposer avec évidence* » (C. Brice-Delajoux, « Droit

d'asile : le sauvetage de la protection subsidiaire de l'article L. 712-1 c) du CESEDA », AJDA, 2010, pp. 2354-2361). Et des disparités peuvent ressortir non seulement quant aux appréciations portant sur un pays donné, mais aussi par rapport à la situation existante au niveau de certaines provinces ou régions.

- 32 Le rôle du juge apparaît donc déterminant. En définitive, ainsi que le relève Henry Labayle, « la strate européenne du droit de l'asile révèle à l'usage sa complexité profonde. Elle appelle naturellement l'intervention du juge, à des fins de régulation et d'ajustement (...) » (H. Labayle, Le droit européen de l'asile devant ses juges : précisions ou remise en question ? », RFDA, 2011, pp. 273-290). (Pour une appréciation globale de la situation en matière d'asile en Europe, voir Danièle Lochak, « L'Europe, terre d'asile ? », in *La Revue des droits de l'homme*, n° 4, 2014)

\*

\*\*

- 33 À la faveur de cet arrêt *Diakité*, la Cour de justice de l'Union européenne contribue à renforcer l'édifice du régime d'asile européen commun. Amenée à se prononcer sur le sens à donner à la notion de « conflit armé interne », elle s'inscrit dans la dynamique interprétative de son arrêt *Elgafaji* en optant pour une définition autonome au regard du droit international humanitaire. Il en résulte dès lors une protection autonome et, par voie de conséquence, plus étendue. En contribuant à assurer un cadre de protection homogène au sein des Etats-membres, tout en veillant à garantir un niveau de protection élevé, le juge européen tend à renforcer la cohérence du régime européen de protection, et de ce que la doctrine sera de plus en plus fondée à présenter comme son « oeuvre » jurisprudentielle.
- 34 **CJUE, 30 janvier 2014, *Diakité*, aff.C-285/12.**

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de [la Revue des Droits de l'Homme \(RevDH\)](#) – [Contact](#)


## RÉSUMÉS

Par un arrêt rendu le 30 janvier 2014, la Cour de justice de l'Union européenne vient apporter des éclaircissements nouveaux sur les contours du régime de la protection subsidiaire. Dans la continuité de l'important arrêt *Elgafaji*, la Cour fournit des indications sur l'interprétation à donner de l'article 15, sous c) de la *directive 2004/83/CE* concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. Ce faisant, elle renforce l'autonomie de la protection européenne au regard, cette fois-ci, du droit international

humanitaire, tout en contribuant à assurer l'harmonisation au sein des Etats-membres de la notion « conflit armé interne ».

## AUTEUR

**MARIA GKEGKA**

 **IDREF** : <https://idref.fr/27199875X>

 **ORCID** : <https://orcid.org/0009-0004-0037-9302>

Attachée Temporaire d'Enseignement et de Recherche (ATER) en droit public (Université de Paris VIII Saint-Denis) et doctorante (CREDOF et laboratoire Forces du droit).