

Affaire C-151/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

2 mars 2022

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

16 février 2022

Parties demandereses :

S

A

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

Parties défenderesses :

RAAD VAN STATE (Conseil d'État, Pays-Bas ; ci-après le « Raad »)

[OMISSIS]

Date de la décision de renvoi : le 16 février 2022

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue dans le cadre des appels formés par :

1. le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, ci-après le « Staatssecretaris »),
2. [...] (ci-après la ressortissante étrangère S),
3. [...] (ci-après le ressortissant étranger A),

appelants,

contre les jugements mentionnés ci-après du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank »), siégeant à Zwolle et à Arnhem, dans les litiges opposant :

<i>nom du ressortissant étranger</i>	<i>date du jugement</i>	<i>n° d'affaire</i>
ressortissante étrangère S	le 20 mai 2020	[OMISSIS]
ressortissant étranger A	le 28 août 2020	[OMISSIS]

et

le Staatssecretaris.

Le déroulement de la procédure

Affaire n° [OMISSIS] (ressortissante étrangère S)

Par décision du 30 août 2019, le Staatssecretaris a rejeté la demande que la ressortissante étrangère S a formée pour se voir accorder un permis de séjour temporaire au titre de l'asile.

Par jugement du 20 mai 2020, le rechtbank a déclaré fondé le recours que la ressortissante étrangère S a introduit contre cette décision, il a annulé celle-ci et il a ordonné que le Staatssecretaris adopte une nouvelle décision en tenant compte des considérations qui figurent dans son jugement.

Le Staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement.

La ressortissante étrangère S [OMISSIS] [OMISSIS] a formé un appel incident.

[OMISSIS]

Affaire n° [OMISSIS] (ressortissant étranger A)

Par décision du 18 juin 2020, le Staatssecretaris a rejeté la demande que le ressortissant étranger A a formée pour se voir accorder un permis de séjour temporaire au titre de l'asile et il a prononcé à son égard une interdiction d'entrée.

Par jugement du 28 août 2020, le rechtbank a déclaré non fondé le recours que le ressortissant étranger A a introduit contre cette décision.

Le ressortissant étranger A [OMISSIS] a interjeté appel de ce jugement.

Dans les deux affaires

Le Raad a donné au Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (ci-après le « HCR ») la possibilité de participer à la procédure.

[aspects procéduraux] [OMISSIS]

[OMISSIS]

Le Raad a informé les parties [OMISSIS] qu'il avait l'intention, dans les deux affaires, de poser des questions préjudicielles à la Cour de justice. [OMISSIS]

[OMISSIS]

Les motifs

Introduction

- 1 La présente décision de renvoi concerne l'interprétation du motif de persécution lié aux opinions politiques figurant à l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la 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] (ci-après la « directive qualification ») et l'appréciation qui s'y rapporte du bien-fondé de la crainte d'être persécuté. La question est de savoir si, lorsqu'un ressortissant étranger ne fait pas encore l'objet de l'attention défavorable des autorités du pays d'origine et qu'il invoque ses opinions politiques qu'il a manifestées pour la première fois dans le pays d'accueil, ce ressortissant étranger doit justifier à suffisance que ces opinions revêtent une certaine force afin d'être protégé en tant que réfugié en application du droit de l'Union. À cette égard, la langue anglaise parle de « strength of conviction », la langue française de « force de conviction » et la langue allemande de « Stärke der Überzeugung ».

1.1. Le Staatssecretaris, l'autorité nationale responsable de la détermination aux Pays-Bas, considère que les opinions politiques et les activités qui en découlent doivent être « essentielles » pour pouvoir être protégées. Il entend, par là, que les opinions politiques et les activités qui en découlent ne peuvent justifier une protection au titre du droit des réfugiés que lorsqu'elles sont à ce point essentielles pour l'identité ou la conscience d'un ressortissant étranger qu'il ne peut pas lui être demandé d'y renoncer ou de les cacher. De leur côté, les ressortissants étrangers soutiennent qu'aucune exigence ne peut être imposée en ce qui concerne la force des opinions politiques.

- 2 [OMISSIS] [Tout d’abord,] le Raad exposera [ci-après] les faits pertinents des présentes affaires ainsi que le déroulement des procédures (points 5 à 12.3) et, sur ce, il présentera le cadre juridique applicable. Ensuite, il précisera plus en détail de quelle catégorie de ressortissants étrangers il s’agit dans la présente décision de renvoi (points 13 à 22). Enfin, il énoncera les raisons qui l’amène à poser les questions préjudicielles. Ce faisant, aux points 23 à 25 et au point 42, il expliquera la première question préjudicielle. Puis, aux points 26 à 40.3, il expliquera les questions complémentaires. Après cela, le Raad exposera (aux points 41 à 46) pourquoi la jurisprudence de la Cour n’offre aucune réponse à ces questions et pourquoi une réponse à celles-ci est nécessaire.

[OMISSIS]

Affaire n° [OMISSIS] (ressortissante étrangère S)

- 3 [aspects sans intérêt pour la réponse à apporter par la Cour aux questions préjudicielles] [OMISSIS]

[OMISSIS]

- 4 [aspects sans intérêt pour la réponse à apporter par la Cour aux questions préjudicielles] [OMISSIS]

Les faits et le déroulement de la procédure

Affaire n° [OMISSIS] (ressortissante étrangère S)

- 5 La ressortissante étrangère S vient du Soudan et est arrivée aux Pays-Bas le 21 janvier 2012. Ni dans le cadre de ses demandes d’asile antérieures ni même dans celui de la présente quatrième demande d’asile, elle n’a allégué qu’elle avait, déjà au Soudan, des opinions politiques et qu’elle menait des activités politiques à cette fin. Elle n’a pas davantage allégué que, déjà avant son départ du Soudan, elle faisait pour cette raison, ou pour tout autre motif, l’objet de l’attention défavorable des autorités soudanaises et qu’elle avait quitté le Soudan à cause de cela. La ressortissante étrangère S a fondé cette quatrième demande d’asile sur le fait qu’elle ne peut pas retourner au Soudan parce que, en cas de retour dans ce pays, en raison des activités qu’elle a déployées aux Pays-Bas, elle sera persécutée par les autorités soudanaises pour ses opinions politiques. Elle mène, aux Pays-Bas, des activités pour le parti Oumma, un parti politique soudanais qui était intégré à la coalition des « Forces de la liberté et du changement » et qui a coordonné la révolution soudanaise en 2019, ainsi que pour la Darfur Vereniging Nederland (association des Pays-Bas pour le Darfour ; ci-après la « DVN »), une organisation qui œuvre pour la région du Darfour. Elle a déclaré qu’elle a participé plus d’une dizaine de fois, aux Pays-Bas, à des manifestations contre le gouvernement soudanais. Dans ce cadre, elle a aidé à assurer le bon ordre du déroulement des manifestations et y a crié des slogans contre le régime soudanais. Par ailleurs, lors de réunions, elle donne à d’autres femmes des informations sur ce que fait le parti

Oumma et elle incite ces femmes à participer aux manifestations. En outre, elle a déclaré avoir un compte Facebook et un compte Twitter, où elle s'exprime de manière critique sur le gouvernement soudanais.

La décision du Staatssecretaris et le jugement du rechtbank

- 6 Lors de la phase administrative, le Staatssecretaris a estimé que les déclarations de la ressortissante étrangère S sur ses activités aux Pays-Bas étaient crédibles. Toutefois, du fait que ses activités ne résultent pas d'opinions politiques dignes de protection, elle n'entre pas en considération pour un permis de séjour au titre de l'asile. Selon le Staatssecretaris, la ressortissante étrangère S n'a pas précisé quelles étaient ses opinions politiques et si celles-ci étaient pour elle d'une importance essentielle. Selon lui, la ressortissante étrangère S ne s'est exprimée sur ses opinions politiques alléguées qu'en termes généraux. Elle n'a fourni aucune indication sur les raisons pour lesquelles elle a développé ses opinions politiques, sur ce que ces opinions comportent concrètement et sur la raison pour laquelle celles-ci sont particulièrement importantes pour elle. La ressortissante étrangère S n'a pas non plus précisé quelles activités concrètes elle entend mener à l'avenir.

6.1. À la suite des questions écrites posées par le rechtbank, le Staatssecretaris a expliqué dans son mémoire sur quel fondement il estime être en droit d'imposer comme exigence qu'un ressortissant étranger qui ne fait pas encore l'objet de l'attention défavorable des autorités du pays d'origine doit avoir des opinions politiques essentielles pour être considéré comme réfugié (« réfugié sur place ») en raison de ses activités liées à ces opinions. Le Staatssecretaris déduit de la jurisprudence du Raad que cette notion d'« opinions politiques essentielles » vise des opinions qui sont à ce point essentielles pour l'identité ou la conscience d'un ressortissant étranger qu'il ne peut pas lui être demandé d'y renoncer ou de les cacher. Il se réfère à cet égard, entre autres, à la décision du Raad du 21 novembre 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3735, point 5.7 (« Femmes occidentalisées »). Selon le Staatssecretaris, ce n'est qu'au cas où ce critère est rempli qu'un ressortissant étranger a des opinions politiques dignes de protection telles que visées à l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification. C'est à la suite de cette jurisprudence qu'il a adapté sa politique [voir point C2/3.2 de la Vreemdelingen-circulaire 2000 (circulaire de 2000 sur les étrangers, ci-après la « Vc 2000 ») et le Stcrt. 2020, n° 15932].

6.2. Dans son jugement (ECLI:NL:RBDHA:2020:4634), le rechtbank a déclaré fondé le recours que la ressortissante étrangère S avait formé et il a annulé la décision du Staatssecretaris. Selon le rechtbank, par les activités jugées crédibles pour le DVN ainsi que pour le parti Oumma et par les activités sur les « media sociaux », la ressortissante étrangère a justifié à suffisance qu'elle a des opinions politiques telles que définies à l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification. En effet, il résulte de la définition et du texte de cet article qu'un ressortissant étranger peut relativement rapidement justifier à suffisance qu'il a des opinions politiques, parce que, pour cela, les opinions, idées ou

croyances sur les affaires politiques dans le pays d'origine sont déjà suffisantes. Selon le rechtbank, cela ne signifie pas encore que les opinions du ressortissant étranger constituent aussi des opinions politiques dignes de protection. Il ressort effectivement des points 80, 82 et 86 du guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés (ci-après le « guide du HCR ») que l'importance relative et la force des opinions politiques sont pertinentes pour apprécier si un ressortissant étranger a des opinions politiques dignes de protection.

6.3. Le rechtbank considère, en outre, qu'il n'est pas évident de savoir quand il s'agit d'opinions politiques essentielles, parce qu'il n'existe pas de cadre de contrôle et que, par ailleurs, ce qu'il y a lieu de comprendre par cette notion n'est pas clair. En ce qui concerne l'argumentation que Staatssecretaris a présentée à l'audience devant le rechtbank et qui fait valoir que, selon le Raad, les persécutions du fait d'opinions politiques doivent être appréciées de la même manière que celles du fait de croyances religieuses, le rechtbank considère que le cadre de contrôle du motif de persécution lié aux croyances religieuses n'est pas purement et simplement applicable à l'appréciation du motif de persécution lié aux opinions politiques, parce que ces motifs sont de nature différente. Le rechtbank annule la décision du Staatssecretaris.

Griefs du Staatssecretaris et de la ressortissante étrangère S concernant les opinions politiques

7 Dans sa requête d'appel la ressortissante étrangère S fait grief au rechtbank d'avoir considéré à tort que l'importance relative et la force des opinions politiques d'un ressortissant étranger sont pertinentes pour déterminer si celui-ci doit obtenir un permis au titre de l'asile. Selon elle, il ne ressort pas de la directive qualification et pas davantage du guide du HCR que des opinions politiques doivent être « essentielles » pour être dignes de protection.

7.1. Dans sa requête d'appel, le Staatssecretaris soutient que le rechtbank a considéré à tort que les opinions politiques et les croyances religieuses constituent des motifs de persécution de nature différente et qu'ils doivent donc aussi être examinés et appréciés différemment. Selon le Staatssecretaris, le motif de persécution lié aux opinions politiques doit précisément être examiné et apprécié de la même manière que celui lié aux croyances religieuses parce que, dans la convention relative au statut des réfugiés (ci-après la « convention de Genève ») ainsi qu'à l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification, ces motifs de persécution sont de nature correspondante. Selon le Staatssecretaris, il importe donc que, dans le cadre des deux motifs de persécution, l'examen et l'appréciation soient réglés de telle sorte qu'il puisse vérifier si les opinions ou croyances affirmées par un ressortissant étranger sont déterminantes pour son identité ou sa conscience au point qu'il ne peut pas lui être demandé d'y renoncer ou de les cacher à son retour dans son pays d'origine.

7.2. Dans son mémoire, la ressortissante étrangère S soutient à cet égard que l'alignement des manières dont le motif de persécution lié aux opinions politiques et celui lié aux croyances religieuses sont examinés et appréciés dans le cadre de l'article 10 de la directive qualification est injustifié. Selon elle, les définitions des motifs de persécution liés aux opinions politiques et aux croyances religieuses, figurant à l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification, sont différentes. Pour cette raison, la référence qui est faite dans la jurisprudence du Raad (à savoir la décision ECLI:NL:RVS:2018:3735 du 21 novembre 2018 mentionnée précédemment) à, entre autres, l'arrêt de la Cour du 5 septembre 2012, Y et Z (C-71/11 et C-99/11, ci-après l'« arrêt Y et Z », EU:C:2012:518, points 70 et 71), concernant les croyances religieuses en tant que motif d'asile, est, selon elle, erronée. La ressortissante étrangère S demande au Raad de poser des questions préjudicielles à la Cour sur l'interprétation de la notion d'« opinions politiques » contenue à l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification.

Affaire n° [OMISSIS] (ressortissant étranger A)

- 8 Le ressortissant étranger A vient du Soudan et est arrivé aux Pays-Bas le 20 juillet 2011. Aux fins de la présente affaire, il convient de prendre en compte les faits suivants. Le ressortissant étranger A n'est devenu politiquement actif aux Pays-Bas qu'après le rejet de sa première demande d'asile et il n'a mené, avant son départ du Soudan, aucune activité politique. Il n'a pas quitté le Soudan en raison d'opinions politiques. Lors de la première procédure d'asile, dans la mesure où il a justifié sa première demande d'asile en invoquant que, avant son départ du Soudan, il était soupçonné d'adhérer prétendument à un parti d'opposition soudanais et que c'était pour cette raison qu'il avait été arrêté, détenu et torturé, le Staatssecretaris et le rechtbank ont estimé son récit d'asile non crédible. Le ressortissant étranger A a fondé sa seconde demande d'asile (la présente procédure), entre autres, sur le fait qu'il sera persécuté en cas de retour au Soudan parce qu'il s'exprime ouvertement et de manière critique, aux Pays-Bas, sur la situation politique au Soudan et qu'il a défendu, aux Pays-Bas, les droits des Al-Gimir (une tribu du Darfour-Occidental).

La décision du Staatssecretaris et le jugement du rechtbank

- 9 Le Staatssecretaris a considéré que le ressortissant étranger A n'avait pas justifié à suffisance que ses activités aux Pays-Bas résultent d'opinions politiques essentielles. En effet, ce n'est qu'à partir de l'année 2013 – après le rejet de sa première demande d'asile – que le ressortissant étranger A est devenu, aux Pays-Bas, politiquement actif et ce n'est que depuis lors qu'il a pris part, aux Pays-Bas, à des manifestations. De plus, le ressortissant étranger A n'a joué aucun rôle prééminent lors de ces manifestations. Enfin, il n'est pas apparu que, par ses activités en ligne, le ressortissant étranger prend une position qui se distingue par rapport à celle que d'autres adoptent.
- 10 Le rechtbank a considéré qu'il découle de la jurisprudence du Raad [la décision ECLI:NL:RVS:2019:3880 (Ahwazi) du 15 novembre 2019] que, dans le cadre de

la question de savoir si un ressortissant étranger en est arrivé à faire l'objet de l'attention défavorable d'un acteur des persécutions en conséquence d'activités politiques jugées crédibles qu'il mènent aux Pays-Bas, le Staatssecretaris doit d'abord apprécier si ces activités résultent d'opinions politiques essentielles. Ce n'est qu'après cette appréciation qu'il peut être pertinent de savoir s'il est crédible que l'acteur des persécutions puisse être informé de ces activités.

10.1. Le rechtbank a considéré que le Staatssecretaris avait à juste titre estimé qu'il n'était pas crédible que les activités menées par le ressortissant étranger A résultaient d'opinions politiques essentielles, et il a suivi le Staatssecretaris dans son argumentation. En outre, le rechtbank a jugé important que, même lorsqu'il a été interrogé à cet égard à l'audience, le ressortissant étranger A ne soit pas parvenu à préciser ce contre quoi, au juste, les manifestations étaient organisées et quel était l'objectif qu'il poursuivait par là. Les activités du ressortissant étranger A ne résultant d'aucune opinion politique essentielle, le rechtbank a jugé que le Staatssecretaris était en droit de considérer que ce ressortissant n'avait pas à craindre des persécutions ou des atteintes graves en cas de retour au Soudan en raison des activités politiques qu'il mène aux Pays-Bas.

Griefs du ressortissant étranger A concernant les opinions politiques et point de vue du Staatssecretaris

- 11 Le ressortissant étranger A fait grief au rechtbank de n'avoir pas admis que la décision avait été adoptée de manière peu consciencieuse, parce que le Staatssecretaris n'avait pas examiné et apprécié s'il avait des opinions politiques essentielles. En effet, c'est seulement dans la décision que le Staatssecretaris a soulevé que les activités politiques développées aux Pays-Bas jugées crédibles ne résultent pas d'opinions politiques essentielles. En outre, selon le ressortissant étranger, le rechtbank n'a pas admis que le Staatssecretaris ne s'en tenait pas à une ligne de conduite constante pour l'appréciation des opinions politiques invoquées, alors que c'est bien ce qui est requis pour éviter l'arbitraire dans le traitement des demandes d'asile. Par ailleurs, il soutient qu'il ne résulte pas de la directive qualification et pas davantage du guide du HCR que, afin d'être dignes de protection, les opinions politiques doivent être essentielles pour un ressortissant étranger.

11.1. Pour sa part, le Staatssecretaris soutient que, selon la directive qualification et la convention de Genève, il doit apprécier si les opinions ou croyances alléguées par un ressortissant étranger sont essentielles, et donc à ce point déterminantes pour son identité ou sa conscience qu'il ne peut pas lui être demandé qu'il y renonce ou les cache en cas de retour dans son pays d'origine. Il se réfère à cet égard, entre autres, à la décision ECLI:NL:RVS:2018:3735 du Raad du 21 novembre 2018.

Point de vue du HCR dans les deux affaires

- 12 De l'avis du HCR, le Staatssecretaris pose à tort comme exigence que des opinions politiques doivent être essentielles et déterminantes pour l'identité du ressortissant étranger afin d'être protégées par le droit des réfugiés dans le cadre de la convention de Genève et de la directive qualification.

12.1. Selon le HCR, la force des opinions est sans intérêt dans l'appréciation de la question de savoir si un ressortissant étranger relève du champ d'application de l'article 1^{er}, A, paragraphe 2, de la convention de Genève et, par là, également de celui de l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification.

12.2. En revanche, la force des opinions joue bien un rôle important dans l'appréciation de la crainte d'être persécuté et donc dans l'appréciation de la question de savoir s'il s'agit, dans le cas concret, d'opinions politiques dignes de protection. En effet, le point 80 du guide du HCR indique que l'importance relative ou la fermeté des opinions du demandeur est pertinente pour l'appréciation du bien-fondé de la crainte de persécutions. C'est aussi ce qui ressort du point 82 de ce guide.

12.3. Dans son avis, le HCR souligne que, de par sa nature, le motif de persécution lié aux opinions politiques diffère des autres motifs de persécution, tels que celui de l'appartenance à un groupe social, dans la mesure où ce motif se fonde sur une caractéristique innée immuable ou une histoire commune immuable, ou encore sur une caractéristique ou croyance si forte pour l'identité ou la conscience des personnes concernées qu'il ne peut pas leur être demandé d'y renoncer. C'est aussi ce qui ressort de la définition des autres motifs de persécution contenus à l'article 1^{er}, A, de la convention de Genève et à l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification. Selon le HCR, cet aspect ne s'applique pas dans la même mesure pour les motifs de persécution liés aux croyances religieuses et aux opinions politiques, parce que celles-ci peuvent changer.

Le cadre juridiqueLe droit international*La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*

Article 3

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

Article 9

1. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction, ainsi que la

liberté de manifester sa religion ou sa conviction individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

Convention de Genève relative au statut des réfugiés

Article 1^{er}

A. Aux fins de la présente Convention, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne :

[...]

2. Qui, [...] craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays [...].

Le droit de l'Union

Directive qualification (refonte ; JO 2011, L 337)

Article 2

Aux fins de la présente directive, on entend par :

[...]

d) « réfugié », tout ressortissant d'un pays tiers qui, parce qu'il craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social, se trouve hors du pays dont il a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays, ou tout apatride qui, se trouvant pour les raisons susmentionnées hors du pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut y retourner et qui n'entre pas dans le champ d'application de l'article 12 ;

[...]

Article 6

Acteurs des persécutions ou des atteintes graves :

a) l'État ;

b) des partis ou organisations qui contrôlent l'État ou une partie importante du territoire de celui-ci ;

c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves au sens de l'article 7.

Article 10

1. Lorsqu'ils évaluent les motifs de la persécution, les États membres tiennent compte des éléments suivants :

[...]

b) la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaire fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances ;

[...]

d) un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier :

– ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et

– ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante.

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres. Il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre, aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe ;

e) la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels visés à l'article 6, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur.

2. Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution.

Le droit néerlandais

La Vreemdelingenwet 2000 (loi sur les étrangers de 2000 ; ci-après la « Vw »)

Article 29

1. Un permis de séjour temporaire tel que visé à l'article 28 peut être accordé au ressortissant étranger :

- a. qui a le statut de réfugié [...]
- b. qui a établi à suffisance qu'il a des raisons fondées de croire qu'il court, en cas d'expulsion, un risque réel de subir des atteintes graves, qui sont :
 - 1°. la peine de mort ou l'exécution ;
 - 2°. la torture, des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants ; ou
 - 3°. des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international.

[...]

Le Voorschrift Vreemdelingen 2000 (règlement de 2000 sur les étrangers)

L'article 3.37a

Les acteurs des persécutions au sens de la convention de Genève ou des atteintes graves peuvent être :

- a) l'État ;
- b) des partis ou organisations qui contrôlent l'État [ou] une partie importante du territoire de celui-ci ;
- c) des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que les acteurs visés aux points a) et b), y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection telle que visée à l'article 3.37 c contre les persécutions au sens de la convention de Genève ou contre les atteintes graves.

L'article 3.37

1. Dans l'évaluation des motifs de la persécution au sens de la convention de Genève, il est tenu compte des éléments suivants :

[...]

d. un groupe est considéré comme un certain groupe social lorsque, en particulier :

1°. ses membres partagent une caractéristique innée ou une histoire commune qui ne peut être modifiée, ou encore une caractéristique ou une croyance à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience qu'il ne devrait pas être exigé d'une personne qu'elle y renonce, et

2°. ce groupe a son identité propre dans le pays en question parce qu'il est perçu comme étant différent par la société environnante ;

En fonction des conditions qui prévalent dans le pays d'origine, un groupe social spécifique peut être un groupe dont les membres ont pour caractéristique commune une orientation sexuelle. L'orientation sexuelle ne peut pas s'entendre comme comprenant des actes réputés délictueux d'après la législation nationale des États membres. Aux fins de la reconnaissance de l'appartenance à un certain groupe social ou de l'identification d'une caractéristique d'un tel groupe, il convient de prendre dûment en considération les aspects liés au genre, y compris l'identité de genre ;

e. la notion d'opinions politiques recouvre, en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels visés à l'article 3.37 a ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du ressortissant étranger.

2. Lorsque l'on évalue si un ressortissant étranger craint avec raison d'être persécuté au sens de la convention de Genève, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution.

La Vc 2000

C2. Le permis de séjour temporaire au titre de l'asile

[...]

3.2. L'article 29, paragraphe 1, initio et sous a), de la Vw, le statut de réfugié

[...]

Opinions politiques

La circonstance selon laquelle le ressortissant étranger ne peut pas exprimer ses opinions politiques dans son pays d'origine de la même manière qu'aux Pays-Bas ne suffit pas pour délivrer un permis de séjour temporaire au titre de l'asile au ressortissant étranger sur le fondement de l'article 29, paragraphe 1, initio et sous a), de la Vw.

En tout état de cause, dans l'appréciation de la demande d'un permis de séjour temporaire au titre de l'asile, l'[Immigratie – en Naturalisatiedienst (service de l'Immigration et de la naturalisation, ci-après l'« IND »)] prend également en considération :

- a. s'il est question d'opinions politiques essentielles. L'IND évalue si, pour le ressortissant étranger, ces opinions politiques sont particulièrement importantes pour conserver son identité ou sa conscience ;
- b. la manière dont il a manifesté ses opinions politiques, que ces activités aient eu lieu dans son pays d'origine, aux Pays-Bas ou ailleurs, et la façon dont, après son retour, il a l'intention de (continuer à) les manifester ;
- c. s'il a éprouvé antérieurement des problèmes de la part des autorités en raison ou non de ses opinions politiques ;
- d. si la manière dont il a manifesté ses opinions politiques ou dont il souhaite les manifester en cas de retour conduira à des actes de persécution tels que visés à l'article 3.36 du Voorschrift Vreemdelingen 2000 [(règlement de 2000 sur les étrangers)] ; et
- e. s'il est plausible que des manifestations antérieures de ses opinions politiques soient parvenues à la connaissance des autorités.

En cas d'opinions politiques essentielles, l'IND n'exige pas de la retenue si les activités (que le ressortissant étranger projette) sont liées à ces opinions politiques essentielles. S'il ne s'agit pas d'opinions politiques essentielles, alors l'IND exige bien de la retenue.

L'IND évalue si les mesures et sanctions qui seront prises à l'encontre du ressortissant étranger en cas de retour dans le pays d'origine en raison de ces manifestations ou actes qui constituent un corollaire d'opinions politiques essentielles sont suffisamment lourdes de conséquences pour qu'il soit question de persécution.

Même lorsqu'il ne s'agit pas d'opinions politiques essentielles, l'IND évalue si les activités politiques du ressortissant étranger ou ses manifestations d'opinions politiques dans son pays d'origine, aux Pays-Bas ou ailleurs sont parvenues à la connaissance des autorités ou parviendront à la connaissance de celles-ci et si, de

ce fait, elles justifient à suffisance d'admettre une crainte fondée de persécutions en cas de retour en raison d'opinions politiques qui lui sont attribuées.

En tout état de cause, l'IND considère les situations suivantes comme des opinions politiques lorsque le ressortissant étranger qui a introduit une demande d'obtention d'un permis de séjour temporaire au titre de l'asile est une femme et que les persécutions au sens de l'article 1^{er}, A, de la convention de Genève ont lieu dans le pays d'origine :

- en raison de la violation par la femme de coutumes sociales, préceptes religieux ou normes culturelles qui sont de nature discriminatoire à l'égard des femmes ;
- en raison de la violation par la femme de dispositions pénales qui sont contraires aux droits de l'homme universels ;
- en raison de l'opposition politique dans le pays d'origine contre les mutilations génitales féminines.

[...]

Délimitation du litige

- 13 Les présentes affaires ont trait à l'étendue de la protection qu'offre le droit de l'Union dans le droit des réfugiés. Elles concernent concrètement des ressortissants étrangers qui prétendent, aux Pays-Bas, bénéficier d'une protection internationale, et ce parce que, en raison des opinions politiques qu'ils ont développées et exprimées aux Pays-Bas, ils ont une crainte fondée d'être persécutés en cas de retour dans le pays d'origine.
- 14 Il s'agit, dans les deux affaires, de ressortissants étrangers qui n'ont commencé qu'aux Pays-Bas à exprimer des opinions politiques et à mener des activités qui pourraient éventuellement éveiller l'attention défavorable d'un acteur des persécutions dans le pays d'origine, sans toutefois que tel soit déjà le cas.
- 15 La question principale à laquelle il convient d'avoir une réponse dans ces affaires est de savoir si, en vertu du droit de l'Union, le Staatssecretaris peut ou éventuellement doit examiner et apprécier si un ressortissant étranger a des opinions politiques d'une certaine force comme condition à l'octroi de la protection internationale.
- 16 Si tant est que, dans des affaires telles que celles en cause, le Staatssecretaris peut, ou éventuellement même doit, examiner si un ressortissant étranger a des opinions d'une certaine force, la question est alors de savoir quel critère il doit appliquer dans ce cadre. Le Staatssecretaris applique le critère selon lequel des opinions politiques doivent être « essentielles ». Il entend, par là, que les opinions et les activités qui en découlent ne sont protégées que lorsqu'elles sont à ce point

essentielles pour l'identité ou la conscience du ressortissant étranger qu'il ne peut pas lui être demandé qu'il y renonce ou qu'il les cache. En outre, la question est de savoir si ce critère s'écarte de celui que la Cour a déjà formulé pour des motifs de persécution autres que celui lié aux opinions politiques.

- 17 [Aux points 17 et 18, le Raad expose de quelles catégories de ressortissants étrangers il ne s'agit pas dans la présente décision de renvoi] [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

- 18 [OMISSIS]

- 19 Les questions posées dans la présente décision de renvoi ont uniquement trait à la catégorie de ressortissants étrangers se trouvant dans un cas spécifique qui se démarque de ceux exposés ci-dessus. Il s'agit du cas de figure où le ressortissant étranger n'a pas justifié à suffisance que, durant sa résidence dans le pays d'origine ou durant son séjour dans le pays d'accueil, en lien avec des opinions politiques nouvellement développées et des activités qu'il a menées, il en est arrivé à faire l'objet de l'attention défavorable d'un acteur des persécutions dans son pays d'origine. Dans cette situation, un ressortissant étranger allègue que, en cas de retour dans son pays d'origine, il a une crainte fondée d'être persécuté au sens de la convention de Genève, parce qu'il a développé et manifesté des opinions politiques dans le pays d'accueil, même si celles-ci n'ont pas encore abouti à une attention défavorable de la part des autorités du pays d'origine.

19.1. Dans la situation visée par la présente décision de renvoi, l'acteur des persécutions dans le pays d'origine n'a pas connaissance des opinions politiques alléguées et des activités du ressortissant étranger. Ce dernier ne peut dès lors pas non plus faire, à ce titre, déjà l'objet de son attention défavorable. La question qui se pose dans ce cas est de savoir s'il peut être demandé à ce ressortissant étranger qu'il fasse preuve de retenue à son retour dans son pays d'origine pour éviter ainsi des problèmes avec l'acteur des persécutions dans le pays d'origine, et ce parce qu'il existe des doutes quant à la sincérité des opinions politiques alléguées et les activités déployées.

19.2. Pour répondre à cette question, il pourrait éventuellement être important de savoir [OMISSIS] si les comportements d'un ressortissant étranger doivent être basés sur des opinions politiques d'une certaine force pour se voir protéger par la directive qualification. La jurisprudence de la Cour ne fournit pas encore de réponse à cette dernière question. Cette jurisprudence ne fournit pas non plus de réponse à la question de savoir quel critère devrait être appliqué pour examiner et apprécier cette force.

- 20 Ci-après, le Raad exposera tout d'abord comment doit être appliqué, selon lui, le motif de persécution lié aux opinions politiques, et notamment l'appréciation qui

s'y rapporte du bien-fondé de la crainte de persécution. Le Raad souligne qu'il s'agit de la situation spécifique qui est en jeu dans la présente décision de renvoi.

- 21 Dans cet exposé, il abordera en premier lieu la question de ce que l'article 10, paragraphes 1 et 2, de la directive qualification indique sur la portée de la notion d'« opinions politiques ». Il se penchera ensuite sur la question de savoir si, dans la situation spécifique visée par la présente décision de renvoi, les opinions politiques doivent revêtir une certaine force pour pouvoir justifier à suffisance une crainte fondée d'être persécuté et pouvoir invoquer la protection de l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification.
- 22 Dans ce cadre, le Raad expliquera que, sur la base de la jurisprudence actuelle de la Cour, il ne peut pas être répondu avec certitude aux questions qui se posent dans les présentes affaires. Ce faisant, le Raad exposera que, selon lui, la jurisprudence disponible de la Cour concernant le motif de persécution lié aux croyances religieuses esquisse toutefois le sens dans lequel il faudrait répondre aux questions en cause dans les présentes affaires.

Le motif de persécution lié aux opinions politiques contenu dans la directive qualification et dans la convention de Genève

- 23 À l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification, le motif de persécution lié aux opinions politiques est défini comme suit :

« [les] opinions politiques recouvre[nt], en particulier, les opinions, les idées ou les croyances dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels visés à l'article 6, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, que ces opinions, idées ou croyances se soient ou non traduites par des actes de la part du demandeur. »

L'article 10, paragraphe 2, de la directive qualification dispose :

« Lorsque l'on évalue si un demandeur craint avec raison d'être persécuté, il est indifférent qu'il possède effectivement la caractéristique liée à la race, à la religion, à la nationalité, à l'appartenance à un certain groupe social ou aux opinions politiques à l'origine de la persécution, pour autant que cette caractéristique lui soit attribuée par l'acteur de la persécution. »

- 24 Il semble résulter de la notion des « opinions politiques » telle que définie à l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification que, pour y satisfaire, toute opinion, idée ou croyance dans un domaine lié aux acteurs de la persécution potentiels visés à l'article 6 de cette directive, ainsi qu'à leurs politiques et à leurs méthodes, soit déjà suffisante. Cette interprétation large correspond aussi à l'interprétation que le HCR a donnée à la portée du motif de persécution lié aux opinions politiques, tel qu'établi à l'article 1^{er}, A, paragraphe 2, de la convention de Genève. Les ressortissants étrangers adhèrent également à cette interprétation.

- 25 Les dispositions qui complètent l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification et qui sont contenues au paragraphe 2 de cet article, à savoir celles qui prévoient qu'un ressortissant étranger ne doit pas avoir les opinions du moment qu'un acteur des persécutions les lui attribue, n'apportent pas davantage de précisions pour les situations en cause. Comme exposé plus haut, il s'agit, selon le Raad, précisément du ressortissant étranger qui ne fait pas encore l'objet de l'attention défavorable d'un acteur des persécutions, peu importe qu'il ait des opinions politiques ou que celles-ci lui soient attribuées.

La jurisprudence de la Cour

- 26 Selon le Raad, les motifs de persécution liés aux croyances religieuses et aux opinions politiques diffèrent des autres motifs de persécution mentionnés dans la convention de Genève et dans la directive qualification, parce qu'ils ne sont pas fondés sur des caractéristiques intrinsèques immuables. Sur ce point, seul le motif de persécution lié au groupe social comporte une sous-catégorie comparable aux croyances religieuses et aux opinions politiques. Il s'agit à cet égard, entre autres, d'une caractéristique ou croyance qui peut certes changer, mais qui est à ce point essentielle pour l'identité ou la conscience de l'intéressé qu'il ne devrait pas être exigé de lui qu'il y renonce pour échapper aux persécutions.
- 27 Le Raad déduit de l'arrêt Y et Z que la directive qualification donne également une interprétation large à la notion de « croyances religieuses ». Cependant, il lit également dans cet arrêt que la protection offerte dans le droit de l'Union au titre du motif de persécution lié aux croyances religieuses – lorsque l'acteur des persécutions n'a pas encore le ressortissant étranger dans sa ligne de mire – ne concerne que les actes religieux qu'un ressortissant étranger estime nécessaires pour lui-même. Dans ce cas, il peut raisonnablement être admis que, en cas de retour dans son pays d'origine, ce ressortissant étranger accomplira ces actes et qu'il est donc question d'une crainte fondée d'être persécuté (points 79 et 80). Partant, il doit s'agir d'un comportement qui est fondé sur une croyance religieuse et qui est particulièrement important pour le ressortissant étranger afin de conserver son identité religieuse (points 70 et 71).
- 28 Dans l'arrêt du 4 octobre 2018, Fathi (C-56/17, ci-après l'« arrêt Fathi », EU:C:2018:803), qui concernait un ressortissant iranien déjà converti au christianisme dans le pays d'origine, la Cour a ajouté que, dans l'appréciation de la protection offerte en rapport avec une croyance religieuse, non seulement la situation individuelle et les circonstances personnelles d'un étranger sont pertinentes, mais qu'il faut également, pour déterminer si un ressortissant étranger a une crainte réelle d'être persécuté, tenir compte de ses convictions concernant la religion et des circonstances de leur acquisition. En se référant à l'arrêt du 2 décembre 2014, A e.a. (C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406), la Cour a considéré de surcroît que les déclarations qu'un ressortissant étranger a faites dans le cadre de l'examen du bien-fondé d'une demande d'asile, qui doit être effectué sur une base individuelle, ne constituent que le point de départ et qu'une

confirmation peut être nécessaire à cet égard, sans que l'on puisse exiger d'un étranger qu'il fasse des déclarations ou produise des documents sur chacun des éléments couverts par la définition de la notion de « religion ».

28.1. L'arrêt Fathi indique que l'examen des croyances religieuses comprend également l'examen et l'appréciation de la manière dont un ressortissant étranger entend et vit sa foi ou son athéisme, de son rapport avec les aspects doctrinaux, rituels ou prescriptifs de la religion à laquelle il déclare appartenir ou de laquelle il entend s'éloigner, de son éventuel rôle dans la transmission de sa foi (par exemple par l'enseignement ou le prosélytisme), ou encore d'une conjonction de facteurs religieux et de facteurs identitaires, ethniques ou de genre (points 87 et 88).

- 29 Selon le Raad, les arrêts mentionnés ici montrent que, en ce qui concerne le motif de persécution lié aux croyances religieuses, il faut examiner et apprécier si un ressortissant étranger a effectivement les croyances qu'il invoque, à quelles activités ces croyances religieuses donnent lieu et si ces activités sont pour lui nécessaires ou particulièrement importantes.

Appréciation du Raad

- 30 Il peut être conclu de cette jurisprudence de la Cour qu'un ressortissant étranger qui ne fait pas encore l'objet de l'attention défavorable d'un acteur des persécutions, mais qui affirme avoir des croyances religieuses, relève, par là, en soi, également de cette notion contenue à l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification. Toutefois, il ne peut tirer, de ces croyances et activités qui en résultent, un droit à la protection internationale que si, pour lui, celles-ci sont particulièrement importantes afin de conserver son identité religieuse : la « force » des croyances (arrêt Y et Z, points 70 et 71). Ce n'est que si les croyances religieuses revêtent une certaine force qu'un ressortissant étranger peut en tirer une crainte fondée d'être persécuté en cas de retour dans le pays d'origine.
- 31 Cependant, les arrêts mentionnés ci-dessus ne concernent pas le motif de persécution lié aux opinions politiques, et ce motif de persécution n'a pas non plus été abordé d'une manière pertinente pour les présentes affaires dans d'autres arrêts de la Cour. Le Raad estime néanmoins que, eu égard aux similitudes qui existent dans la directive qualification entre le motif de persécution lié aux croyances religieuses et celui lié aux opinions politiques, il est logique d'admettre qu'une demande de protection au titre des opinions politiques doit être appréciée de la même manière qu'une demande de protection au titre des croyances religieuses.
- 32 En effet, les deux motifs de persécution ne reposent pas sur des caractéristiques intrinsèques immuables. Une autre conception signifierait que, aux fins de déterminer la crainte fondée d'être persécuté, ces motifs de persécution sont soumis à des exigences divergentes : des exigences rigoureuses pour la force des croyances religieuses et des exigences peu rigoureuses pour des opinions politiques. Cela n'aurait aucun sens, et ce d'autant que les croyances religieuses et les opinions politiques peuvent présenter d'importantes similitudes, qu'elles

peuvent se recouvrir en partie et qu'elles peuvent coïncider, entre autres lorsque la politique et la religion ne sont absolument pas séparées dans le pays d'origine.

- 33 Une approche ne retenant aucune exigence ou retenant des exigences très peu rigoureuses pour la force des opinions politiques a la conséquence qui suit. Pour un ressortissant étranger, le fait de simplement invoquer qu'il a des croyances politiques et de simplement alléguer qu'il a l'intention de les exprimer à son retour dans le pays d'origine peut alors déjà conduire au statut de réfugié. C'est l'approche que semblent préconiser les ressortissants étrangers dans les présentes affaires. Elle paraît toutefois peu appropriée.
- 34 Par analogie avec l'arrêt Y et Z, il paraît bien plus logique de fixer des exigences à la force des opinions politiques. À cet égard, le Raad se réfère au guide du HCR, qui, aux points 80, 82 et 86, souligne la pertinence de la force des opinions politiques pour déterminer s'il est question d'une crainte fondée d'être persécuté. Une telle approche est également conforme à l'exigence que fixe la directive qualification à l'appartenance à un groupe social.
- 35 En outre, cette approche, où l'on fixe des exigences pour la force des opinions politiques, tient compte de l'article 4, paragraphe 3, sous d), et de l'article 5, paragraphe 3, de la directive qualification, qui visent à régler le traitement de demandes d'asile non véridiques.
- 36 Cela ne signifie pas pour autant que les exigences en ce qui concerne la force des opinions politiques et le critère au regard duquel elle doit être examinée et appréciée soient parfaitement évidents. En effet, il se peut qu'une approche plus rigoureuse soit applicable. Telle est l'approche que le Staatssecretaris paraît préconiser. Dans cette approche, il est exigé que des opinions politiques soient à ce point fortes que, pour cette seule raison déjà, il est crédible qu'un ressortissant étranger continuera à mener, également à son retour dans le pays d'origine, les activités qu'il déploie sur cette base dans le pays d'accueil, et qu'il soit prêt à en subir les conséquences quant aux risques de la persécution. Le Raad considère que cette approche est inacceptable, parce qu'elle impose des exigences qui ne tiennent pas compte de la raison d'être du droit des réfugiés. En effet, dans cette approche, seuls entreront en considération pour une protection internationale en raison de leurs opinions politiques les ressortissants étrangers qui auront justifié à suffisance que ces opinions sont si fortes qu'ils acceptent le risque de devenir des martyrs. Voir, à cet égard, décision de la Supreme Court for England and Wales (Cour suprême d'Angleterre et du pays de Galles) du 7 juillet 2010 dans l'affaire n° [2010] UKSC 31 (supremecourt.gov.uk/decided-cases).
- 37 Le Raad estime qu'une autre approche, plus appropriée, pourrait être que les critères moins extrêmes applicables à l'examen et à l'appréciation de croyances religieuses alléguées soient également appliqués aux opinions politiques invoquées. Eu égard entre autres à la jurisprudence de la Cour concernant les articles 4, 9 et 10 de la directive qualification – en particulier l'arrêt Y et Z –, cela reviendrait à ce qui suit.

- 38 L'autorité nationale responsable de la détermination doit examiner et apprécier si un ressortissant étranger a effectivement les opinions qu'il invoque, si ces opinions revêtent une certaine force et à quelles activités ces opinions donnent lieu. Ces opinions doivent constituer davantage que des croyances plus ou moins sérieuses mais fluctuantes. Elles doivent être donc nécessaires ou particulièrement importantes pour conserver l'identité du ressortissant étranger concerné.
- 39 Cela signifie que ces opinions et ces activités se caractérisent par un certain degré de continuité et de stabilité, qui implique que, pour ce ressortissant étranger, ces opinions se sont profondément enracinées en lui.
- 40 L'examen de la question de savoir si les opinions politiques sont profondément enracinées doit être effectué par l'autorité nationale responsable de la détermination avec soin, dans le respect de l'obligation de coopération imposée par le droit de l'Union. Cette autorité doit aussi motiver les conclusions auxquelles cet examen aboutit, ce qui veut dire que, dans sa décision écrite, elle doit donner les motifs à la base de son appréciation et exposer comment l'examen auquel elle a procédé a abouti à sa conclusion sur la question de savoir si les opinions politiques sont profondément enracinées. Le juge doit pouvoir contrôler et vérifier si l'autorité nationale responsable de la détermination a procédé correctement à cet examen et à cette appréciation, et si la motivation est valable, c'est-à-dire si elle est compréhensible et concluante, de sorte qu'un ressortissant étranger soit en mesure de se défendre effectivement contre elle.

40.1. Si l'examen et l'appréciation amènent l'autorité nationale responsable de la détermination à conclure qu'un ressortissant étranger a effectivement les opinions politiques profondément enracinées qu'il invoque, cette autorité doit alors aussi examiner quelles sont les activités motivées par ces opinions qui sont nécessaires pour le ressortissant étranger et quelles seraient les conséquences si celui-ci les déploie à son retour dans son pays d'origine. Ce ressortissant étranger est un réfugié s'il est crédible qu'il y déploiera effectivement ces activités et que, de ce fait, il éveillera l'attention défavorable d'un acteur des persécutions ; il a alors une crainte fondée d'être persécuté. Le fait que le ressortissant étranger s'abstiendra éventuellement malgré tout de mener de telles activités dans le pays d'origine parce qu'il s'exposerait sinon aux risques d'être persécuté ne peut pas lui être opposé. Comme le Raad l'a déjà exposé plus haut, il ne peut pas être demandé d'un ressortissant étranger qui a des opinions politiques profondément enracinées d'être prêt à prendre un risque : le droit des réfugiés n'a pas seulement été élaboré pour les héros et les martyrs.

40.2. Si elle n'effectue pas l'examen décrit ci-dessus, l'autorité nationale responsable de la détermination doit considérer que ce ressortissant étranger a les opinions politiques qu'il invoque. Celles-ci doivent alors être jugées comme étant profondément enracinées. En outre, l'autorité nationale responsable de la détermination doit considérer que, à son retour dans le pays d'origine, ce ressortissant étranger entendra les manifester de la manière qu'il allègue. Cela signifie donc qu'elle doit considérer que la façon dont le ressortissant étranger se

comporte aux Pays-Bas sera purement et simplement poursuivie dans le pays d'origine, parce que ses opinions profondément enracinées l'y forcent. Dans ce cas, les déclarations de ce ressortissant étranger et les activités qui y sont mentionnées constituent la base de l'examen et de l'appréciation du bien-fondé de la crainte, c'est-à-dire le point de départ pour l'examen et l'appréciation de la réaction à prévoir d'un acteur des persécutions si le ressortissant étranger devait mener ces activités dans le pays d'origine. Dans l'appréciation de la question de savoir s'il est plausible qu'il existe une crainte fondée d'être persécuté en cas de retour, il ne peut pas non plus être tenu compte de la possibilité qu'un ressortissant étranger observe de la retenue pour éviter la persécution.

40.3. Inversement, le Raad considère toutefois aussi ce qui suit. Si un ressortissant étranger, qui est explicitement interrogé à cet égard, ne justifie pas à suffisance qu'il a des opinions politiques profondément enracinées, le Raad considère que le droit de l'Union permet à une autorité nationale responsable de la détermination d'exiger d'un ressortissant étranger relevant de la catégorie mentionnée au [point] 19 que, à son retour dans le pays d'origine, il se comporte d'une façon telle qu'il ne soit pas perçu par les autorités comme une personne qui a des opinions politiques non souhaitables. Il peut donc être demandé à ce ressortissant étranger de se comporter, à son retour dans le pays d'origine, avec retenue et de s'abstenir de mener des activités susceptibles d'éveiller l'attention défavorable des pouvoirs publics : ce ressortissant étranger n'a pas d'opinions politiques dignes de protection, de sorte que, en substance, dans cette situation, il ne lui est pas demandé non plus d'observer de la retenue dans l'expression de celles-ci.

Ce qui donne lieu aux questions préjudicielles

- 41 Pour les présentes affaires en cause et donc pour la catégorie des ressortissants étrangers visés au [point] 19, il importe que la Cour indique quand un ressortissant étranger qui allègue avoir des opinions politiques, au sens de l'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification, a droit à la protection internationale.
- 42 Il résulte des points 23, 24 et 25 que le seul fait d'avoir des croyances ou un avis concernant des questions politiques suffit déjà pour que ces croyances ou cet avis relèvent, en tant qu'opinions politiques, de l'article 10 de la directive qualification. La question se pose alors de savoir si le droit de l'Union permet à l'autorité nationale responsable de la détermination de demander dans certains cas à un ressortissant étranger qu'il observe de la retenue dans la manifestation de ces opinions.
- 43 Il y a lieu de poser des questions préjudicielles à la Cour, car elle n'a pas encore fourni d'interprétation sur le motif de persécution spécifique des opinions politiques, au regard de l'appréciation du bien-fondé de la crainte d'un ressortissant étranger qui ne fait pas l'objet de l'attention défavorable des autorités dans le pays d'origine. En effet, les arrêts qu'elle a rendus jusqu'à présent ne se

rappellent pas à la catégorie de ressortissants étrangers que le Raad a décrite au [point] 19 de la présente décision de renvoi. À cet égard, comme souligné plus haut, différentes interprétations sont possibles. Les réponses aux questions dans les présentes affaires ne sauraient donc relever d'un acte « clair » ou « éclairé ». Voir, à ce sujet, points 14, 16 de l'arrêt de la Cour du 6 octobre 1982, Cilfit e.a. (283/81, EU:C:1982:335), tel que confirmé au point 33 de l'arrêt de la Cour du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799).

- 44 En outre, les tribunaux néerlandais, qui sont les juridictions de première instance pour les affaires en matière d'asile, abordent les questions en cause dans les présentes affaires de manière différente, et ce, alors que ces juridictions, mais aussi le HCR, ont une conception qui s'écarte – en partie – de celle de la Cour en ce qui concerne le rapport qui existe entre les motifs de persécution figurant à l'article 10, paragraphe 1, de la directive qualification et la protection que ces différents motifs de persécution offrent. Ils ne voient pas ce rapport entre le motif de persécution lié aux opinions politiques et celui lié aux croyances religieuses et ils ne le déduisent pas non plus de la jurisprudence de la Cour. En raison, entre autres, de l'absence d'uniformité du droit au niveau de la jurisprudence des juridictions inférieures néerlandaises, le Raad soumettra à la Cour, dans les deux présentes affaires, les questions formulées ci-après qui sont pertinentes pour ses décisions. Voir, à cet égard, point 49 de l'arrêt mentionné précédemment de la Cour du 6 octobre 2021, Consorzio Italian Management et Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799), l'arrêt du 9 septembre 2015, Ferreira da Silva e Brito e.a. (C-160/14, EU:C:2015:565, point 45), ainsi que l'arrêt de la Cour du 9 septembre 2015, X et van Dijk (C-72/14 et C-197/14, EU:C:2015:564).

[Les points 45 et 46 ont trait à des décisions jurisprudentielles qui ne concernent pas les questions soulevées par les présentes affaires] [OMISSIS]

45 [OMISSIS]

46 [OMISSIS]

Les questions préjudicielles

- 47 Le Raad demande à la Cour de répondre aux questions préjudicielles [qui sont formulées ci-après.]

[OMISSIS]

- 48 L'examen des appels sera suspendu jusqu'à ce que la Cour ait statué.

Décision

Le Raad :

I. demande à la Cour de se prononcer à titre préjudiciel sur les questions suivantes :

1. L'article 10, paragraphe 1, initio et sous e), de la directive qualification doit-il être interprété en ce sens que le motif de persécution lié aux opinions politiques peut aussi être invoqué par des demandeurs qui ne font que dire qu'ils ont des croyances politiques et/ou dire qu'ils les expriment, sans avoir fait l'objet de l'attention défavorable d'un acteur des persécutions ni au cours de leur résidence dans leur pays d'origine ni depuis leur séjour dans le pays d'accueil ?
2. Si la première question appelle une réponse affirmative, et donc que des croyances politiques sont déjà suffisantes pour être considérées comme des opinions politiques, quelle place faut-il accorder alors à la force de ces opinions, idées ou croyances politiques et à l'importance pour le ressortissant étranger des activités qui en découlent dans l'examen et l'appréciation d'une demande d'asile, c'est-à-dire l'examen du réalisme de la crainte invoquée de ce demandeur d'être persécuté ?
3. Si la première question appelle une réponse négative, le critère est-il que ces opinions politiques doivent être profondément enracinées, et, sinon, quel est alors le critère à établir et comment doit-il être appliqué ?
4. Si le critère est que ces opinions politiques doivent être profondément enracinées, peut-il être attendu alors d'un demandeur qui ne justifie pas à suffisance qu'il a des opinions politiques profondément enracinées que, à son retour dans le pays d'origine, il s'abstienne d'exprimer ses opinions politiques afin de ne pas éveiller ainsi l'attention défavorable d'un acteur des persécutions ?

II. suspend la procédure jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée et sursoit à statuer pour le surplus.

[OMISSIS]

Ainsi prononcé en audience publique le 16 février 2022

[OMISSIS]

Date d'envoi : le 16 février 2022