

**Affaire C-422/21**

**Demande de décision préjudicielle**

**Date de dépôt :**

9 juillet 2021

**Juridiction de renvoi :**

Consiglio di Stato (Italie)

**Date de la décision de renvoi :**

30 décembre 2020

**Partie demanderesse :**

Ministero dell'Interno

**Partie défenderesse :**

TO

---

**RÉPUBLIQUE ITALIENNE**

**Le Consiglio di Stato** (Conseil d'État, Italie)

**siégeant au contentieux (troisième chambre)**

a prononcé la présente

**ORDONNANCE**

sur le recours [omissis] introduit par

Ministero dell'Interno (ministère de l'Intérieur, Italie), [omissis]

*contre*

TO, [omissis]

*tendant à la réformation,*

*après suspension,*

de l'arrêt à motivation succincte rendu par le Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (tribunal administratif régional pour la Toscane, ci-après le « TAR Toscane ») – deuxième chambre [omissis] entre les mêmes parties, faisant droit au recours [omissis] introduit par l'étranger contre la décision de la préfecture de Florence [omissis] portant retrait des mesures d'accueil qui avaient été prises à son égard.

[omissis] [procédure]

## A. INTRODUCTION EN FAIT

1. TO, né à [omissis], demandeur de protection internationale et logé au centre d'hébergement temporaire sis à [omissis], est destinataire des mesures d'accueil prévues, pour les demandeurs d'asile dépourvus des moyens suffisants pour pouvoir assurer leur subsistance, par le decreto legislativo n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (décret législatif n° 142 – Mise en œuvre de la directive 2013/33/UE établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, ainsi que de la directive 2013/32/UE relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale), du 18 août 2015 (GU n° 214, du 15 septembre 2015) (ci-après le « décret législatif n° 142/2015 »).
2. Par un rapport du 28 juin 2019, la police municipale de [omissis] a signalé à la préfecture de Florence les faits de menaces et de violences perpétrés par ledit ressortissant étranger à l'occasion d'un incident qui s'est produit à la station de chemin de fer de [omissis]. À cette occasion, TO avait soutenu un autre ressortissant de pays tiers qui, lorsqu'un employé de Trenitalia lui avait demandé de présenter son titre de voyage, avait réagi en agressant verbalement et physiquement cet employé ainsi que les collègues de celui-ci et deux agents de la police municipale de Florence qui n'étaient pas en service, qui étaient accourus à son secours ; plus précisément, selon le rapport, les faits perpétrés par TO avaient consisté à s'avancer et à relancer l'altercation. En conséquence de l'agression qu'ils ont subie, les deux agents de la police municipale de Florence et l'employé de Trenitalia ont subi des blessures telles qu'ils ont dû recevoir des soins au service local des urgences. Pour ces faits, les deux ressortissants de pays tiers ont fait l'objet d'une dénonciation avec plainte des agents en question et d'une notification d'infraction effectuée par la police municipale de [omissis] pour les délits prévus aux articles 336, 337 et 582 du code pénal.
3. À la suite de cette notification, la préfecture de Florence a ouvert à l'encontre de TO la procédure de retrait des mesures d'accueil pour manquement grave au règlement d'accueil et, l'étranger n'ayant pas transmis, dans le délai qui lui avait été imparti, d'observations ou de documents utiles, elle a conclu cette procédure

par l'adoption du décret portant la référence [omissis], arrêtant le retrait des mesures d'accueil prises en faveur de ce ressortissant de [omissis].

4. La décision a été motivée par la gravité du comportement de TO, qui était manifestement contraire aux règles de la vie en société. Sur le plan normatif, la motivation a invoqué l'article 14, paragraphe 3 et l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015.
5. L'étranger, en désaccord avec cette décision de retrait, l'a attaquée par un recours devant le TAR Toscane [omissis] et a soulevé, à l'appui de ce recours, des moyens tirés de la violation de la loi et de l'excès de pouvoir.
6. Le TAR Toscane, par arrêt rendu en vertu de l'article 60 du décret législatif n° [omissis] (code de procédure administrative), a fait droit au recours et a donc annulé la décision attaquée.
7. Plus précisément, la juridiction de première instance a cité l'arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), aux termes duquel : *« L'article 20, paragraphes 4 et 5, de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, lu à la lumière de l'article 1<sup>er</sup> de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas prévoir, parmi les sanctions susceptibles d'être infligées à un demandeur en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent, une sanction consistant à retirer, même de manière temporaire, le bénéfice des conditions matérielles d'accueil, au sens de l'article 2, sous f) et g), de cette directive, ayant trait au logement, à la nourriture ou à l'habillement, dès lors qu'elle aurait pour effet de priver ce demandeur de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires »*. La Cour a ajouté à cela : *« L'infliction d'autres sanctions au titre dudit article 20, paragraphe 4, doit, en toutes circonstances, respecter les conditions énoncées au paragraphe 5 de cet article, notamment, celles tenant au respect du principe de proportionnalité et de la dignité humaine »* et précisé que, s'agissant d'un mineur non accompagné (qui était concerné dans le cas d'espèce, mais non dans la présente affaire), *« ces sanctions doivent, eu égard, notamment, à l'article 24 de la charte des droits fondamentaux, être adoptées en prenant particulièrement en compte l'intérêt supérieur de l'enfant »*.
8. Sur ces bases [omissis], le TAR Toscane a jugé que, au vu de cet arrêt de la Cour, le retrait des mesures d'accueil arrêté dans les cas prévus à l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015 (manquement grave ou répété au règlement du centre dans lequel le demandeur d'asile a été accueilli, ou comportement particulièrement violent) était contraire au droit de l'Union, de sorte que le juge national était appelé à laisser inappliquée cette disposition nationale incompatible, en ce que celle-ci prévoyait le retrait des mesures d'accueil comme unique sanction applicable dans les conditions factuelles

exposées ci-dessus. Le TAR Toscane a donc fait droit au recours, laissant inappliqué l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015.

9. Le ministère de l'Intérieur a interjeté appel de cet arrêt, concluant à sa réformation après suspension à titre conservatoire et soulevant, dans un moyen unique, les griefs d'erreurs in iudicando suivants : violation et application erronée de l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015 ainsi que de l'article 20, paragraphes 4 et 5 et de l'article 21 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte) (JO 2013, L 180, p. 96), ainsi que du principe de droit exprimé par la Cour dans l'arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), ainsi que du défaut de motivation au sens de l'article 3 du [code de procédure administrative].
10. Le ministère appelant met en lumière, en premier lieu, les différentes lectures possibles du contenu de l'arrêt de la Cour de justice : d'une part, dans cet arrêt, la Cour souligne au point 52 la possibilité de recourir à d'autres sanctions et cet élément n'exclurait pas totalement la possibilité d'infliger le retrait des conditions d'accueil ; d'autre part, cependant, cet arrêt semble énoncer le principe de droit en termes généraux, de sorte que l'État membre ne pourrait pas infliger la sanction du retrait, même en cas de manquement grave du demandeur d'asile au règlement du centre d'hébergement, ou de comportement particulièrement violent de ce demandeur. L'appelant fait néanmoins valoir que l'application généralisée de ce principe de droit mènerait à des résultats absurdes, puisqu'elle entraînerait l'impossibilité de sanctionner le demandeur de protection internationale par le retrait [des conditions d'accueil] :
  - a) sans distinguer entre les personnes vulnérables (telles que les mineurs non accompagnés) et celles qui ne le sont pas (comme, en l'espèce, TO) ;
  - b) indépendamment de la gravité du comportement adopté par la personne.
11. En second lieu, le ministère s'efforce de démontrer la différence entre les faits de l'affaire que la Cour a examinée et ceux qui ont donné lieu à la décision de retrait annulée par le TAR Toscane. En effet, le cas qui a donné lieu au renvoi préjudiciel devant la Cour (effectué par une juridiction belge) concernait le retrait des mesures d'accueil infligé à un mineur non accompagné, qui avait participé à une rixe à l'intérieur du centre d'hébergement où il était hébergé temporairement. L'actuel intimé, au contraire, non seulement était majeur au moment où les faits ont été perpétrés, mais ne relevait pas non plus de la liste des personnes vulnérables (même autres que des mineurs) énumérées à l'article 21 de la directive 2013/33, telle que cette liste est reproduite à l'article 17 du décret législatif n° 142/2015. En outre, l'affaire sur laquelle la Cour s'est prononcée concernait la violation d'une règle du centre d'hébergement, tandis que les faits imputés à TO sont des faits illicites manifestement contraires aux règles pénales de notre droit et qui sont constitutifs de plusieurs infractions : non seulement celle de blessures, mais aussi celles de violences, menaces et résistance à un fonctionnaire public. De

tels faits (perpétrés en dehors du centre d'hébergement) peuvent parfaitement relever, selon la jurisprudence nationale, du « *comportement particulièrement violent* » qui est mentionné expressément à l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015, lequel prévoit à cet égard la sanction du retrait des mesures d'accueil, arrêtée par le préfet par décision motivée.

12. Peu importe, selon l'appelant, que l'incident dans lequel l'étranger a été impliqué se soit déroulé, comme nous l'avons dit, en dehors du centre d'hébergement, dès lors que le bénéficiaire des mesures d'accueil doit adopter un comportement irréprochable tant à l'intérieur des locaux où il est accueilli qu'à l'extérieur de ceux-ci : la sanction du retrait est liée à la gravité du comportement, quel que soit le lieu où ce comportement s'est produit, et elle tend éviter que se produisent et se répandent des actions criminelles, afin de préserver le bon fonctionnement des centres d'hébergement, notamment en raison du fait que ces centres doivent garantir un parcours d'intégration fondé sur la légalité et sur le respect des règles de la vie ordonnée en société.
13. Dans le cas d'espèce, ajoute l'appelant, la sanction du retrait paraît également conforme au principe de proportionnalité (que la Cour a rappelé dans son arrêt en tant que critère qui doit guider la détermination des sanctions), précisément en conséquence du comportement particulièrement violent et agressif adopté par l'actuel intimé. [omissis] [autres considérations allant dans le même sens]
14. L'intimé TO a comparu et a soulevé, à titre préliminaire, une question de conformité de l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015 à l'article 27 de la constitution ; il avait déjà soulevé cette question en première instance, mais le TAR Toscane l'avait déclarée surabondante puisqu'il avait jugé que la règle de droit interne en question était contraire au droit [de l'Union] et, plus précisément, à l'article 20, paragraphes 4 et 5, de la directive 2013/33. Pour résumer à l'extrême, l'intimé critique la règle de droit interne si elle est interprétée – comme elle l'a été dans la décision attaquée – en ce sens que les mesures d'accueil peuvent être retirées pour des faits pénalement punissables à la suite d'une simple dénonciation et sans que ces faits aient fait l'objet d'un quelconque contrôle juridictionnel ; dans le cas d'espèce, en effet, la dénonciation n'a été suivie d'aucune décision de nature quelconque, ni provisoire ni d'instruction, de sorte que la volonté de l'administration de retirer les mesures d'accueil sans qu'une responsabilité pénale ait été reconnue, pour des faits non vérifiés et dont l'imputation demeure incertaine, serait contraire au principe de la présomption d'innocence consacré à l'article 27 de la constitution (et confirmé à l'article [6, paragraphe] 2, de la CEDH).
15. L'intimé fait valoir que les sanctions prévues pour les violations perpétrées par les personnes admises au bénéfice des mesures de protection doivent être proportionnées, tant aux violations elles-mêmes qu'à la dignité humaine. La législation nationale de transposition de la directive (l'article 23 du décret législatif n° 142/2015), au contraire, prévoit comme unique sanction, pour un comportement particulièrement violent, le retrait des mesures d'accueil, sans

possibilité de graduer la sanction en fonction de la gravité des faits. Or, l'article 20 de la directive : a) confère aux États membres la simple faculté d'ajouter une sanction pour comportement particulièrement violent ; b) ne parle pas de retrait, mais de « *sanctions applicables* ».

16. [omissis] [procédure]
17. Après [avoir pris l'affaire en délibéré], la juridiction de céans décide, pour les raisons exposées ci-dessous, de former une demande de décision préjudicielle concernant la compatibilité avec le droit de l'Union des règles nationales qui ont été décrites ci-dessus et seront mieux précisées ci-dessous, dans les termes qui suivent.
18. Plus précisément, la question de la compatibilité de la législation nationale [article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015] avec la législation [de l'Union] est soulevée ici à la lumière des motifs de la décision rendue en première instance et des observations formulées dans la présente instance d'appel par les parties, qui ont largement débattu cette question [omissis] [procédure]. Dans le même temps, l'appelant \* a soulevé une question de conformité de cette même disposition du droit interne avec des règles constitutionnelles internes et, précisément, les dispositions de l'article 27 de la constitution. Il y a donc lieu d'examiner en l'espèce le problème dit du double renvoi préjudiciel, c'est-à-dire le cas dans lequel se posent simultanément, dans la même procédure, des questions de conformité des mêmes dispositions à la constitution et au droit de l'Union. La juridiction de céans décide de résoudre ce problème en donnant la préférence au renvoi préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne, sur la base de l'enseignement de la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie) qui, dans certaines décisions récentes (arrêt n° 20 du 21 février 2019 [IT:COST:2019:20], arrêt n° 63 du 21 mars 2019 [IT:COST:2019:63] et ordonnance n° 117 du 6 mai 2019 [IT:COST:2019:117]), a eu l'occasion de préciser que, dans les cas dits de double renvoi préjudiciel, il incombe au juge saisi de décider s'il soulève d'abord la question de droit constitutionnel ou la question de droit [de l'Union], ce juge ayant la faculté, et non l'obligation, de donner préséance à la question de constitutionnalité sur la question préjudicielle [de droit de l'Union].
19. Dans le cas d'espèce, la juridiction de céans décide précisément de donner la priorité à la question de la compatibilité de la disposition de droit interne avec le droit de l'Union, pour des raisons d'économie de procédure. [omissis] [autres considérations allant dans le même sens]
20. Ce serait en vain que l'on objecterait que, en l'espèce, il n'y pas de nécessité ni, encore moins, d'obligation pour le juge national d'ordonner un renvoi préjudiciel dans la mesure où la Cour s'est déjà prononcée sur une affaire analogue, sur des questions en substance identiques, dans l'arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin

\* Ndt : il convient probablement de lire « l'intimé ».

(C-233/18, EU:C:2019:956), déjà cité, et que le juge national pourrait donc se baser sur ce précédent et s'abstenir du renvoi préjudiciel. À part ce que nous dirons plus loin quant à la différence entre l'affaire que la Cour a examinée et celle qui fait l'objet du présent litige, il faut souligner que, selon la meilleure doctrine, même lorsque la Cour s'est déjà prononcée sur une question identique, le juge national peut toujours poser à nouveau la question à la Cour s'il estime pouvoir avancer de nouveaux arguments ou s'il n'est pas convaincu par les motifs de l'arrêt de la Cour et demande que ceux-ci soient approfondis, ou encore dans le cas où il compte sur un revirement de jurisprudence.

## B. LE DROIT DE L'UNION

1. Cela étant précisé, nous citons la législation de l'Union qui est pertinente en l'espèce selon la juridiction de céans, c'est-à-dire la directive 2013/33.

2. Les considérants 25 et 35 de la directive 2013/33 énoncent ce qui suit :

*« 25. Il convient de limiter les possibilités d'abus du système d'accueil en précisant les circonstances dans lesquelles le bénéfice des conditions matérielles d'accueil pour les demandeurs peut être limité ou retiré, tout en garantissant un niveau de vie digne à tous les demandeurs.*

[...]

*35. La présente directive respecte les droits fondamentaux et observe les principes reconnus, notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et à favoriser l'application des articles 1<sup>er</sup>, 4, 6, 7, 18, 21, 24 et 47 de la charte et doit être mise en œuvre en conséquence ».*

3. L'article 2 de la directive, intitulé « Définitions », dispose ce qui suit :

*« Aux fins de la présente directive, on entend par :*

[...]

*f) "conditions d'accueil", l'ensemble des mesures prises par les États membres en faveur des demandeurs conformément à la présente directive ;*

*g) "conditions matérielles d'accueil", les conditions d'accueil comprenant le logement, la nourriture et l'habillement, fournis en nature ou sous forme d'allocation financière ou de bons, ou en combinant ces trois formules, ainsi qu'une allocation journalière ;*

[...]

*i) "centre d'hébergement", tout endroit servant au logement collectif des demandeurs ;*

[...] ».

4. L'article 17 de la directive 2013/33, intitulé « Règles générales relatives aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé », dispose, aux paragraphes 1 à 4 :

*« 1. Les États membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent leur demande de protection internationale.*

*2. Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale.*

*Les États membres font en sorte que ce niveau de vie soit garanti dans le cas de personnes vulnérables, conformément à l'article 21, ainsi que dans le cas de personnes placées en rétention.*

*3. Les États membres peuvent subordonner l'octroi de tout ou partie des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé à la condition que les demandeurs ne disposent pas de moyens suffisants pour avoir un niveau de vie adapté à leur santé et pour pouvoir assurer leur subsistance.*

*4. Les États membres peuvent exiger des demandeurs qu'ils couvrent le coût des conditions matérielles d'accueil et des soins de santé prévus dans la présente directive, ou qu'ils y contribuent, conformément au paragraphe 3, s'ils ont des ressources suffisantes, par exemple s'ils ont travaillé pendant une période raisonnable.*

*S'il apparaît qu'un demandeur disposait de ressources suffisantes pour couvrir les conditions matérielles d'accueil et les soins de santé au moment où ces besoins fondamentaux ont été couverts, les États membres peuvent lui en demander le remboursement ».*

5. L'article 20 de la directive 2013/33, qui constitue le seul article de son chapitre III, intitulé « Limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil », dispose ce qui suit.

*« 1. Les États membres peuvent limiter ou, dans des cas exceptionnels et dûment justifiés, retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur :*

*a) abandonne le lieu de résidence fixé par l'autorité compétente sans en avoir informé ladite autorité ou, si une autorisation est nécessaire à cet effet, sans l'avoir obtenue ; ou*

*b) ne respecte pas l'obligation de se présenter aux autorités, ne répond pas aux demandes d'information ou ne se rend pas aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile dans un délai raisonnable fixé par le droit national ; ou*

*c) a introduit une demande ultérieure telle que définie à l'article 2, point q), de la directive 2013/32/UE.*

*En ce qui concerne les cas visés aux points a) et b), lorsque le demandeur est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes, une décision dûment motivée, fondée sur les raisons de sa disparition, est prise quant au rétablissement du bénéfice de certaines ou de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil retirées ou réduites.*

*2. Les États membres peuvent aussi limiter les conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils peuvent attester que le demandeur, sans raison valable, n'a pas introduit de demande de protection internationale dès qu'il pouvait raisonnablement le faire après son arrivée dans l'État membre.*

*3. Les États membres peuvent limiter ou retirer le bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsqu'un demandeur a dissimulé ses ressources financières et a donc indûment bénéficié de conditions matérielles d'accueil.*

*4. Les États membres peuvent déterminer les sanctions applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent.*

*5. Les décisions portant limitation ou retrait du bénéfice des conditions matérielles d'accueil ou les sanctions visées aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 du présent article sont prises au cas par cas, objectivement et impartialement et sont motivées. Elles sont fondées sur la situation particulière de la personne concernée, en particulier dans le cas des personnes visées à l'article 21, compte tenu du principe de proportionnalité. Les États membres assurent en toutes circonstances l'accès aux soins médicaux conformément à l'article 19 et garantissent un niveau de vie digne à tous les demandeurs.*

*6. Les États membres veillent à ce que les conditions matérielles d'accueil ne soient pas retirées ou réduites avant qu'une décision soit prise conformément au paragraphe 5 ».*

6. L'article 21 de la directive 2013/33, intitulé « Principe général », prévoit que, dans leur droit national transposant cette directive, les États membres tiennent compte de la situation particulière des personnes vulnérables, notamment les mineurs et les mineurs non accompagnés. Les articles 22, 23 et 24 traitent ensuite des besoins particuliers, respectivement, des personnes vulnérables, des mineurs et des mineurs non accompagnés.
7. Aux fins qui nous intéressent ici, il y a lieu de définir la portée du régime de sanctions prévu à l'article 20, paragraphe 4 de la directive 2013/33. À cet égard,

dans l'arrêt du 12 novembre 2019, *Haqbin* (C-233/18, EU:C:2019:956), la Cour a souligné que :

- Les « *sanctions* » dont il est question à l'article 20, paragraphe 4, peuvent, en principe, porter sur les conditions matérielles d'accueil, tant parce que le paragraphe en question ne l'exclut pas expressément que parce que la possibilité pour les États membres de prendre des mesures de sanction (limitation ou retrait) affectant ces conditions matérielles est prévue aux paragraphes 1 à 3 de l'article 20 dans les cas où il existe un risque que le demandeur abuse du système d'accueil, de sorte que les États membres doivent aussi disposer d'une possibilité de cette sorte en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ou de comportement particulièrement violent, de tels actes étant, en effet, susceptibles de troubler l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes ou des biens.
- Toutefois, en vertu de l'article 20, paragraphe 5, toute sanction doit être objective, impartiale, motivée et proportionnée à la situation particulière du demandeur et doit, en toutes circonstances, préserver son accès aux soins médicaux ainsi qu'un niveau de vie digne. Le respect de la dignité humaine exige que la personne concernée ne se trouve pas dans une situation de dénuement matériel extrême qui ne lui permettrait pas de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que se loger, se nourrir, se vêtir et se laver, et qui porterait ainsi atteinte à sa santé physique ou mentale ou la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec cette dignité.
- Or, infliger, dans les cas prévus à l'article 20, paragraphe 4, une sanction consistant à retirer, fût-ce de manière temporaire, le bénéfice de l'ensemble des conditions matérielles d'accueil est inconciliable avec l'obligation de garantir au demandeur un niveau de vie digne, puisqu'elle le prive de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires (nourriture, logement, habillement) et, pour la même raison, est également contraire au principe de proportionnalité.
- Le problème ne se résout pas en remettant à l'intéressé, au moment où cette sanction de retrait lui est infligée, une liste de centres privés susceptibles de l'accueillir, l'obligation de garantir un niveau de vie digne relevant de la responsabilité des États membres, y compris lorsqu'ils font appel à des personnes privées pour mettre en œuvre cette obligation.
- En conséquence, dans les cas prévus à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, infliger une sanction consistant à limiter les conditions matérielles d'accueil est subordonné à la condition que cette sanction soit, eu égard à la situation particulière du demandeur ainsi qu'aux circonstances de l'espèce, conforme aux principes de proportionnalité et de dignité. Les États membres peuvent cependant, dans ces cas, prévoir des sanctions qui n'affectent pas les conditions matérielles d'accueil – par exemple le maintien du demandeur dans une partie séparée du centre d'hébergement avec l'interdiction d'entrer en

contact avec certains résidents du centre, ou son transfert dans un autre centre d'hébergement ou dans un autre logement, ou encore son placement en rétention (que l'article 8 de la directive permet lorsque « *la protection de la sécurité nationale ou de l'ordre public l'exige* ») – mais ces sanctions doivent aussi garantir le respect des principes de proportionnalité et de dignité humaine.

- Enfin, lorsque le demandeur est une « *personne vulnérable* » et, en particulier, un mineur non accompagné, les États membres doivent, lors de l'adoption de sanctions au titre de l'article 20, paragraphe 4, prendre en compte de manière accrue, ainsi que l'impose le paragraphe 5 du même article, la situation particulière du mineur ainsi que le principe de proportionnalité et, considérant que le considérant 35 de la directive se réfère à l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »), les sanctions doivent être adoptées en prenant en compte l'intérêt supérieur du mineur.

### C. LA LÉGISLATION NATIONALE

1. La directive 2013/33 a été transposée en Italie par le chapitre I du décret législatif n° 142/2015, qui prévoit un régime très détaillé. Dans la présente affaire, ce sont en particulier les articles 14 et 23 de ce texte qui sont pertinents, dans la mesure où ils sont mentionnés dans la décision attaquée.
2. Plus précisément, l'article 14, intitulé « *Modalités d'accès au système d'accueil* », dispose au paragraphe 1 : « *Le demandeur qui a introduit une demande [c'est-à-dire une demande présentée en vertu du décret législatif n° 25/2008 \*, tendant à obtenir la reconnaissance du statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire] et qui ne dispose pas de moyens suffisants pour garantir un niveau de vie approprié pour sa subsistance et celle des membres de sa famille a accès, avec les membres de sa famille, aux mesures d'accueil prévues au présent décret* ». Le paragraphe 3 (mentionné expressément dans la décision attaquée) dispose : « *Pour accéder aux mesures d'accueil prévues au présent décret, le demandeur, au moment de la présentation de sa demande, déclare ne pas disposer de moyens de subsistance suffisants. La préfecture – bureau territorial du gouvernement évalue l'insuffisance des moyens de subsistance visés au paragraphe 1 par rapport au montant annuel de l'allocation sociale* ».
3. Pour sa part, l'article 23, dans sa rédaction en vigueur depuis le 5 octobre 2018 et, partant, au moment des faits, dispose ce qui suit :

\* Ndt : decreto legislativo n. 25 – Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato (décret législatif n° 25 – Mise en œuvre de la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres), du 28 janvier 2008 (GU n° 40, du 16 février 2008).

« 1. Le préfet de la province dans laquelle sont situés les centres visés aux articles 9 et 11 (c'est-à-dire les centres de premier accueil) arrête, par décret motivé, le retrait des mesures d'accueil dans les cas suivants :

a) le demandeur ne se présente pas au lieu désigné ou abandonne le centre d'hébergement sans avoir au préalable adressé une communication motivée à cet égard à la préfecture – bureau territorial du gouvernement ;

b) le demandeur ne se présente pas à l'audition devant l'organe chargé de l'examen de sa demande ;

c) le demandeur introduit une demande ultérieure, au sens de l'article 29 du décret législatif [n° 28/2005] ;

d) il est constaté que le demandeur dispose de moyens économiques suffisants ;

e) manquement grave ou répété du demandeur d'asile au règlement du centre dans lequel il est hébergé, y compris les dommages intentionnels causés aux biens meubles ou immeubles, ou comportement particulièrement violent (telle est la disposition mentionnée expressément dans la décision préfectorale attaquée).

2. La décision de retrait est adoptée en tenant compte de la situation du demandeur, en particulier pour ce qui concerne les conditions prévues à l'article 17 (concernant l'accueil de personnes ayant des besoins particuliers).

[omissis] [autres détails]

4. Dans le cas prévu au paragraphe 1, sous e), le responsable du centre transmet à la préfecture – office territorial du gouvernement un rapport sur les faits qui peuvent donner lieu à un éventuel retrait, dans les trois jours de leur survenance

5. La décision de retrait des mesures d'accueil prend effet au moment de sa communication, effectuée conformément à l'article 5, paragraphe 2. La décision est également communiquée au responsable du centre. La décision de retrait peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal administratif régional compétent.

6. En cas de révocation arrêtée en vertu du paragraphe 1, sous d), le demandeur est tenu de rembourser les frais qui ont été exposés pour les mesures dont il a indûment bénéficié.

7. Lorsque les conditions permettant de conclure à la dangerosité du demandeur en vertu de l'article 6, paragraphe 2 (c'est-à-dire la règle relative à la rétention) apparaissent après que le demandeur a été envoyé dans les structures visées aux articles 9 et 11, le préfet arrête le retrait des mesures d'accueil en vertu du présent article et en donne communication au questeur aux fins de l'adoption des mesures prévues à l'article 6 ».

4. Il a été jugé à bon droit que, tel qu'il est défini à l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015, le retrait des mesures d'accueil accordées au ressortissant de pays tiers (en particulier, en cas de « *comportement particulièrement violent* ») est une mesure qui repose sur une évaluation éminemment discrétionnaire de ses conditions de fait et qui « *nécessite une évaluation concrète des faits de l'espèce et de la situation particulière de la personne concernée, notamment du point de vue de la proportionnalité de la mesure à la gravité des faits constatés* [omissis] » [omissis] [références à la jurisprudence nationale]
5. La jurisprudence est divisée sur le point de savoir si le retrait des mesures d'accueil doit être précédé d'une communication relative à l'ouverture de la procédure. [omissis] [références à la jurisprudence nationale]
6. Même si cette question n'est pas directement pertinente pour la présente affaire, dans laquelle la préfecture de Florence a transmis en temps utile à l'étranger la communication de l'ouverture de la procédure, afin de lui permettre d'y participer, elle a cependant une incidence sur la décision de saisir la Cour. Comme nous le verrons plus en détail infra, en effet, les interrogations portant sur l'interprétation retenue par le TAR Toscane en l'espèce peuvent se justifier par le fait que, dans le cas d'espèce, la procédure suivie a en tout état de cause garanti le respect des conditions minimales requises pour protéger la dignité du demandeur, parmi lesquelles figure, avant tout, la garantie d'une procédure contradictoire lui permettant de faire valoir ses arguments. [omissis] [autres considérations allant dans le même sens]
7. Une autre question qui a divisé la jurisprudence est celle de savoir si seul peuvent être sanctionnés les faits perpétrés à l'intérieur des structures d'hébergement ou également les faits qui sont perpétrés en dehors de ces structures (comme dans le cas d'espèce).
8. Selon un premier courant, le retrait des mesures d'accueil ne peut être infligé que pour des faits perpétrés à l'intérieur du centre d'hébergement, comme le démontrerait l'article 23, paragraphe 4, du décret législatif n° 142/2015, aux termes duquel « *Dans le cas prévu au paragraphe 1, sous e), le responsable du centre transmet à la préfecture – office territorial du gouvernement un rapport sur les faits qui peuvent donner lieu à un éventuel retrait, dans les trois jours de leur survenance* ». De ce point de vue, il s'agirait d'une règle qui sanctionne par la perte du bénéfice de l'accueil les manquements graves, les dommages matériels graves et les violences graves perpétrés à l'intérieur du centre d'hébergement, et non en dehors de celui-ci, de sorte que le retrait arrêté en raison d'un fait perpétré par le migrant en dehors de la structure d'hébergement est illégal.
9. Toutefois, un autre courant de jurisprudence considère que le retrait peut également sanctionner les faits perpétrés en dehors du centre d'hébergement, à la condition que ces faits soient en quelque sorte incompatibles avec les besoins d'une gestion ordonnée du centre d'hébergement. En effet, le séjour temporaire

dans le centre d'hébergement est nécessaire pour entreprendre un parcours vers l'autonomie et l'insertion sociale et, partant, les faits à sanctionner sont ceux qui, indépendamment du lieu où ils sont perpétrés, contreviennent à cet objectif de l'accueil en mettant à néant sa fonction de solidarité (les cas qui ont été jugés vont de la mendicité réitérée et accompagnée de comportements violents à l'exploitation de compatriotes prostituées, etc.).

10. La juridiction de céans estime que cette dernière question doit figurer dans la demande de décision préjudicielle soumise à la Cour : il s'agit en effet d'une question qui, même si le premier juge ne l'a pas expressément examinée, est pertinente pour statuer, étant donné l'incident dans lequel TO a été impliqué. Dans le même temps, la juridiction de céans estime devoir indiquer dès à présent qu'elle adhère à l'interprétation qui inclut dans le « *comportement particulièrement violent* » les comportements adoptés en dehors de la structure d'hébergement, tant pour des raisons littérales, fondées sur le texte de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 (alors que le texte de l'article 23 du décret législatif n° 142/2015 est beaucoup plus ambigu) que pour des raisons téléologiques, reposant sur la considération que même des faits perpétrés en dehors du centre peuvent, par leur résonance, avoir une incidence à l'intérieur de celui-ci et se refléter sur le comportement des autres résidents, par la mise en péril de leur cohabitation et, ainsi, affecter le fonctionnement et les finalités de la structure (voir plus en détail infra, section E).

#### D. EXPOSÉ DES MOTIFS DU RENVOI PRÉJUDICIEL

1. Des doutes pèsent sur la compatibilité avec le droit de l'Union de la manière dont le premier juge a interprété et appliqué l'arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956), manière qui l'a amené à laisser inappliquée la règle de droit interne [article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015] qui serait selon lui incompatible avec le droit de l'Union. Ces doutes apparaissent à la lecture de l'acte d'appel et à l'examen des documents du dossier et conduisent au présent renvoi préjudiciel.
2. En premier lieu, nous décelons une possible contrariété entre la position du TAR Toscane et le libellé de la législation de l'Union et, plus précisément, la lettre de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, en vertu duquel, comme nous l'avons déjà rappelé, les États membres peuvent déterminer les « *sanctions* » applicables en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que – et tel est le cas qui nous occupe ici – de « *comportement particulièrement violent* ». Or, il ne fait aucun doute que la notion de « *sanctions* » au sens de l'article 20, paragraphe 4, de cette directive comprend aussi, en principe, le retrait et la limitation des conditions matérielles d'accueil, comme cela ressort, du reste, de l'arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956) auquel se réfère le TAR Toscane.

3. En second lieu, nous envisageons la possibilité qu'un usage opportuniste des principes découlant de l'arrêt rendu en première instance donne lieu à des abus, puisque cet arrêt fait obstacle au retrait des mesures d'accueil même en cas de faits particulièrement graves et répréhensibles. Sur ce point, il y a lieu de rappeler un autre arrêt récent du TAR Toscane (deuxième chambre, arrêt n° 721 du 12 juin 2020), qui a laissé inappliquée la règle prévue à l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015 et a, en conséquence, fait droit au recours et annulé la décision attaquée en l'espèce, dans laquelle un ressortissant étranger avait été condamné au pénal par une décision définitive pour l'infraction de vente de stupéfiants (consistant en 27,19 grammes de marijuana). Pour des faits de cette nature, ou des faits qui, comme dans la présente affaire, ont comporté l'usage de la violence physique, infliger des mesures de sanction produisant des effets moins radicaux pour le demandeur de protection internationale (comme son placement dans une partie séparée du centre d'hébergement, le cas échéant avec l'interdiction d'entrer en contact avec certains résidents du centre, ou son transfert dans un autre centre d'hébergement ou dans un autre logement) ne semble pas conforme au principe d'effectivité de la réaction de l'ordre juridique. De telles mesures pourraient se révéler inefficaces, tant du point de vue de la prévention générale (fonction de dissuasion à l'égard des autres personnes) que de celui de la prévention spéciale (fonction de dissuasion à l'égard de l'auteur quant à la réitération du comportement), dès lorsqu'elles pourraient même générer chez l'auteur un sentiment d'impunité, en raison du régime plus « léger » que celui, bien plus rigoureux, prévu en matière de permis de séjour par le decreto legislativo n. 286 – Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero (décret législatif n° 286 – Texte unique des dispositions relatives au régime de l'immigration et règles relatives au statut des étrangers), du 25 juillet 1998 (GU n° 191, du 18 août 1998, supplément ordinaire n° 139) (ci-après le « décret législatif n° 286/1998 »).
4. De ce point de vue, nous soulignons que l'article 4, paragraphe 3, troisième et quatrième phrases, du décret législatif n° 286/1998 dispose :
- « N'est pas admis en Italie l'étranger [...] qui a été condamné, même par décision non définitive, y compris à une peine négociée en vertu de l'article 444 du code de procédure pénale, pour les infractions visées à l'article 380, paragraphes 1 et 2, du code de procédure pénale ou pour des infractions relatives aux stupéfiants, à la liberté sexuelle, à l'aide à l'immigration clandestine en l'Italie et à l'émigration clandestine depuis l'Italie vers d'autres États, ou pour des infractions destinées à recruter des personnes en vue de la prostitution ou en vue de l'exploitation de la prostitution, ou à recruter des mineurs à employer dans des activités illicites. [omissis] » [autres dispositions légales analogues]*
5. La jurisprudence nationale constante interprète cette disposition en ce sens que l'existence d'une condamnation pour l'une des infractions qui y sont énumérées fait automatiquement obstacle à la délivrance ou au renouvellement d'un permis de séjour pour travail salarié [omissis] [références à la jurisprudence nationale].

6. De même, en vertu de l'article 26, paragraphe 7 bis, du décret législatif n° 286/1998, une condamnation définitive « pour l'une des infractions prévues aux dispositions du titre III, chapitre III, section II, de la loi n° 633 du 22 avril 1941, telle que modifiée, en matière de protection du droit d'auteur, ainsi qu'aux articles 473 et 474 du code pénal » (en matière de contrefaçon de signes distinctifs et d'introduction sur le territoire de l'État et de commerce de produits revêtus de signes falsifiés) fait automatiquement obstacle à la délivrance ou au renouvellement d'un permis de séjour pour travail non salarié [omissis] [autres dispositions légales analogues et références à la jurisprudence nationale]
7. Or, face à un régime ainsi structuré, qui sanctionne durement des faits pénalement punissables qui sont considérés par l'ordre juridique comme particulièrement graves et répréhensibles en disposant que la condamnation pour de tels [faits] constitue automatiquement un obstacle à la délivrance ou au renouvellement du titre de séjour d'un étranger, il ne semble pas raisonnable d'envisager que les auteurs de faits également ou pareillement répréhensibles (voire plus graves) puissent échapper aux sanctions les plus rigoureuses lorsque ces auteurs sont des demandeurs de protection internationale, même lorsque – comme dans le cas d'espèce – ces personnes ne relèvent pas de la catégorie des « personnes vulnérables » ou des mineurs non accompagnés.
8. De ce dernier point de vue, dans la décision frappée d'appel, le TAR Toscane ne semble pas avoir reconnu de pertinence – comme le fait valoir le ministère appelant – à la circonstance que l'arrêt de la Cour qu'il mentionne portait sur le cas d'un mineur non accompagné. Étendre de manière indiscriminée, comme l'a fait le TAR Toscane, les principes découlant de cet arrêt à des personnes qui, comme l'actuel intimé, sont majeures et ne peuvent pas être qualifiées de « personnes vulnérables », revient à appliquer un traitement identique à des situations différentes, alors que, comme nous l'avons déjà souligné, c'est la directive 2013/33 elle-même qui, aux articles 21 et suivants, impose de tenir compte de la situation spécifique des « personnes vulnérables » et en particulier des mineurs et des mineurs non accompagnés, en érigeant « l'intérêt supérieur de l'enfant » en critère essentiel devant guider les États membres dans la transposition des dispositions de la directive concernant les mineurs (voir article 23).
9. D'un point de vue distinct et concurrent, l'interprétation de l'article 20, paragraphe 4 de la directive 2013/33 qui sous-tend la décision rendue en première instance ne semble pas, à la juridiction de céans, compatible avec les paragraphes 1 à 3 du même article qui, comme nous l'avons déjà vu, sanctionnent expressément par la limitation ou le retrait des mesures d'accueil les cas dans lesquels il y a un risque que les demandeurs abusent du système d'accueil institué par la même directive (voir considérant 25 de la directive, déjà cité à la section B, point 2). En effet, comme l'a observé la Commission – et comme l'a relevé la Cour dans l'arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956, point 44) – si les États membres ont la possibilité de prendre des mesures portant sur les conditions matérielles d'accueil afin de se protéger d'un risque d'abus du

système d'accueil, ils doivent aussi disposer de cette possibilité en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement, ou de comportement particulièrement violent, de tels actes étant « *susceptibles de troubler l'ordre public ainsi que la sécurité des personnes et des biens* ».

10. Ce manque de cohérence est encore plus manifeste pour les faits qui, comme ceux qui auraient été perpétrés dans le cas d'espèce, comportent un recours à la violence physique, puisqu'il y a de fortes raisons de douter de la rationalité d'un système qui sanctionne plus durement des faits de fraude ou des incidents concernant le patrimoine public que des faits qui portent atteinte à des valeurs occupant un rang plus élevé dans l'ordre juridique (telles que la vie ou l'intégrité physique et mentale des personnes, la liberté sexuelle, etc.).
11. Par ailleurs, la dignité du demandeur de protection internationale – élément sur lequel l'arrêt de la Cour met un accent particulier – semble pouvoir être adéquatement garanti par le respect des règles fondamentales de la procédure administrative et, en particulier, des principes de l'obligation de procéder à une instruction complète [article 6 de la legge n. 241 – Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi (loi n° 241 – Nouvelles règles en matière de procédure administrative et de droit d'accès aux documents administratifs), du 7 août 1990 (GU n° 192 du 18 août 1990) (ci-après la « loi n° 241/1990 ») ; [omissis]] et de loyauté dans les relations entre les particuliers et l'administration [omissis] [références à la jurisprudence nationale], ainsi que de l'obligation de motivation des actes administratifs (article 3 de la loi n° 241/1990). Ces règles doivent évidemment être respectées en substance – et non de manière purement formelle – ce qui comporte, entre autres [omissis] :
  - du point de vue du caractère complet de l'instruction, un examen attentif et complet des conséquences que subirait le bénéficiaire en cas de retrait des mesures d'accueil et, ainsi, l'identification d'une ou plusieurs structures privées disposées à l'accueillir, [omissis] [autres détails] ;
  - [omissis] [autres détails] ;
  - pour ce qui concerne, enfin, l'obligation de motivation [omissis] l'obligation pour l'administration d'examiner les observations présentées par l'étranger dans le cadre de sa participation à la procédure et d'exposer de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles l'administration ne les partage pas.
12. Ces précautions à prendre dans le cadre de la procédure administrative sont destinées à prévenir le risque – mis en exergue par la Cour dans son arrêt – que le retrait des mesures d'accueil prive la personne concernée de la possibilité de faire face à ses besoins les plus élémentaires, tels que ceux de se loger, de se nourrir, de se vêtir et de se laver, ce qui la mettrait dans un état de dégradation incompatible avec un niveau de vie digne (voir arrêt du 12 novembre 2019, Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, point 46).

13. Enfin, comme nous l'avons déjà souligné, il y a lieu de soumettre à la Cour la question de la possibilité d'étendre la possibilité d'infliger les « *sanctions* » prévues à l'article 20, paragraphe 4, de la directive pour les faits qui – comme dans le cas d'espèce – auraient été perpétrés en dehors du centre d'hébergement [omissis].
14. Les questions envisagées sont pertinentes pour la décision [que doit rendre la juridiction de céans], avant tout parce que, si la règle de droit interne doit être laissée inappliquée en ce qu'elle est incompatible avec le régime du droit de l'Union, comme le soutient le TAR Toscane, qui a annulé en conséquence la décision de retrait, cet arrêt d'annulation doit être confirmé et l'appel doit être rejeté. Suivant la thèse opposée, au contraire, à part la question de constitutionnalité exposée plus haut, l'appel devrait être accueilli, car ce serait à tort que le TAR Toscane a laissé inappliqué l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015 : la portée normative de cette disposition resterait donc inchangée.
15. De même, si le « *comportement particulièrement violent* » susceptible d'être sanctionné en vertu de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 recouvre seulement les faits perpétrés à l'intérieur du centre d'hébergement, l'appel ne peut pas être accueilli : en effet, comme nous l'avons observé à la section A, le ministère appelant a fondé ses moyens sur le postulat que la sanction du retrait peut être infligée quel que soit le lieu où le fait a été perpétré, afin de protéger le fonctionnement des centres d'hébergement en évitant que se répande à l'intérieur de ceux-ci un « *comportement particulièrement violent* », et l'incident dans lequel TO a été impliqué s'est produit à la station de chemin de fer de [omissis], donc en dehors du centre d'hébergement.

#### E. LE POINT DE VUE DU JUGE DE RENVOI

1. Le point de vue de la juridiction de céans est que l'arrêt du TAR Toscane n'est pas conforme au droit de l'Union, pour les raisons exposées à la section D.
2. Sur le plan de l'interprétation littérale, la juridiction de céans est bien consciente que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir arrêt du 27 juin 2019, Azienda Agricola Barausse Antonio e Gabriele, C-348/18, EU:C:2019:545, point 32 ; arrêt du 26 septembre 2018, Baumgartner, C-513/17, EU:C:2018:772, point 23 ; et arrêt du 24 juin 2014, Parlement/Conseil, C-658/11, EU:C:2014:2025, point 51). Néanmoins, la juridiction de céans estime que l'utilisation du terme « *sanctions* », à l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, est extrêmement significative, en ce qu'elle témoigne de l'intention du législateur de graduer les sanctions en fonction de la gravité plus ou moins grande des violations et, partant, de faire correspondre aux faits les plus graves les

sanctions les plus graves, conformément au principe de la proportionnalité des peines à la gravité des faits [Cour EDH, 12 mars 2019, Petukhov c. Ukraine (n° 2), CE:ECHR:2019:0312JUD004121613]. Dans cette perspective, il paraît alors compréhensible de recourir à la sanction du retrait pour les violations les plus graves (telles, par exemple, les infractions de vente de stupéfiants, de violence physique ou morale ou en matière de liberté sexuelle), en fonction de l'importance de la valeur ou de l'intérêt protégé.

3. Toujours sur le plan du principe de proportionnalité, nous avons signalé les incohérences entre le régime de sanctions prévu à l'article 23 [du décret législatif n° 142/2015], tel qu'il est redessiné par la décision de non-application du TAR Toscane (et qui prévoit, partant, des sanctions plus légères que le retrait pour les cas de comportement même « *particulièrement violent* ») et le régime de la délivrance ou du renouvellement du permis de séjour de l'étranger à des fins de travail salarié ou indépendant ainsi que le système de sanctions prévu à l'article 20, paragraphes 1 à 3 de la directive 2013/33 en cas d'abus du système d'accueil. Nous avons également signalé la possibilité d'abus liés à ces incohérences, en ce que la personne bénéficiaire des mesures d'accueil a la possibilité d'abuser du régime plus clément, et cela de deux points de vue :
  - a) Par rapport aux autres étrangers, soumis au régime rigoureux prévu à l'article 4, paragraphe 3, et à l'article 26, paragraphe 7 bis, du décret législatif n° 286/1998 ; ces étrangers ne peuvent échapper à l'interdiction automatique de la délivrance ou du renouvellement d'un permis de séjour que ces dispositions attachent aux faits pénalement punissables qui y sont énumérées qu'en faisant valoir l'existence de liens familiaux en Italie [omissis] [références à la jurisprudence nationale], par ailleurs à la condition que l'infraction ne soit pas d'une particulière gravité [omissis] [références à la jurisprudence nationale]. Selon la position du TAR Toscane, au contraire, l'étranger qui bénéficie des mesures d'accueil ne devrait, fût-ce en cas de faits tout aussi graves, même pas faire valoir la condition de « *personne vulnérable* », ou de mineur non accompagné.
  - b) Par rapport au régime de sanctions plus sévère prévu à l'article 20, paragraphes 1 à 3, dès lors que l'on ne comprend pas aisément pourquoi ce régime diffère de celui qui est prévu pour les faits envisagés au paragraphe 4 (et en particulier, pour ce qui nous intéresse ici, pour les cas de « *comportement particulièrement violent* »), étant donné l'importance que reconnaît l'ordre juridique aux valeurs ou aux intérêts qui sont protégés par les dispositions en question.
4. Enfin, la juridiction de céans estime préférable l'interprétation qui range aussi, parmi les faits punissables de « *sanctions* » au sens de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33, un fait perpétré en dehors du centre d'hébergement, pour autant qu'il puisse être qualifié de « *particulièrement violent* », et cela pour des raisons littérales et téléologiques :

a) Du point de vue littéral, parce que le texte de l'article 20, paragraphe 4, de la directive 2013/33 semble devoir être entendu dans ce sens, étant donné que ce texte, comme nous l'avons dit, permet aux États membres de déterminer les sanctions applicables « *en cas de manquement grave au règlement des centres d'hébergement ainsi que de comportement particulièrement violent* » : ici, en effet, le comportement particulièrement violent semble constituer un cas autonome, distinct de celui du manquement au règlement des centres d'hébergement et donc pouvoir se présenter même lorsque les faits ont été perpétrés en dehors de ces centres. Bien plus équivoque, toutefois, est le libellé de la règle de droit interne – l'article 23, paragraphe 1, sous e), du décret législatif n° 142/2015 – qui prévoit une sanction en cas de « *manquement grave ou répété du demandeur d'asile au règlement du centre dans lequel il est hébergé, y compris les dommages intentionnels causés aux biens meubles ou immeubles, ou comportement particulièrement violent* » ; en effet, ici, le texte se prête à une lecture qui ne permet de sanctionner ces faits que s'ils sont perpétrés à l'intérieur du centre d'hébergement (et peuvent donc constituer un manquement grave aux règles dudit centre).

b) Du point de vue téléologique, parce qu'il est difficile de contester qu'un « *comportement particulièrement violent* », même s'il est adopté en dehors du centre d'hébergement peut, en particulier s'il vient à se savoir, affecter très négativement le bon fonctionnement de ce centre.

## F. FORMULATION DE LA QUESTION PRÉJUDICIELLE ET RENVOI À LA COUR

1. En conclusion, le Consiglio di Stato (Conseil d'État), siégeant au contentieux, soumet à la Cour de justice de l'Union européenne, en vertu de l'article 267 TFUE, la question préjudicielle suivante :

L'article 20, paragraphes 4 et 5, de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale, s'oppose-t-il à une législation nationale qui prévoit le retrait des mesures d'accueil à l'encontre d'un demandeur majeur et ne relevant pas de la catégorie des « personnes vulnérables », dans le cas où ce demandeur est réputé être l'auteur d'un comportement particulièrement violent, adopté en dehors du centre d'hébergement, qui s'est traduit par l'usage de la violence physique contre des fonctionnaires publics ou chargés d'un service public et a causé aux victimes des blessures telles qu'elles ont dû recevoir des soins au service local des urgences ?

[omissis] [instructions au greffe, sursis à statuer, réserve des dépens et anonymisation]

[omissis] Rome, [omissis] le 12 novembre 2020 [omissis]