

Affaire C-402/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

20 juin 2022

Juridiction de renvoi :

Raad van State (Pays-Bas)

Date de la décision de renvoi :

15 juin 2022

Partie demanderesse :

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Partie défenderesse :

M.A.

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

[OMISSIS]

Date de la décision de renvoi : le 15 juin 2022

AFDELING BESTUURSPRAAK

(section du contentieux administratif)

Décision de renvoi rendue dans le cadre de l'appel formé par :

le staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (secrétaire d'État à la Justice et à la Sécurité, ci-après le « Staatssecretaris »),

appelant,

contre le jugement du rechtbank Den Haag (tribunal de La Haye, Pays-Bas ; ci-après le « rechtbank »), siégeant à Rotterdam, du 13 juillet 2020 [OMISSIS] dans le litige opposant :

M.A. (ci-après le « ressortissant étranger »)

et

le Staatssecretaris.

Le déroulement de la procédure

Par décision du 12 juin 2020, le Staatssecretaris a rejeté la demande que le ressortissant étranger a formée pour se voir accorder un permis de séjour temporaire au titre de l'asile.

Par jugement du 13 juillet 2020, le rechtbank a déclaré fondé le recours que le ressortissant étranger a introduit contre cette décision, il a annulé celle-ci et il a ordonné que le Staatssecretaris adopte une nouvelle décision sur la demande en tenant compte du jugement.

Le Staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement.

[OMISSIS] [aspects procéduraux]

Les motifs

Introduction

1. La présente décision de renvoi concerne l'interprétation de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), 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 »). Cette disposition règle la possibilité pour les États membres de ne pas renouveler le statut de réfugié d'un ressortissant étranger, d'y mettre fin ou de le révoquer lorsque ce ressortissant étranger constitue une menace pour la société de l'État membre concerné dans la mesure où il a été condamné en dernier ressort pour un « crime particulièrement grave ». Le paragraphe 5 du même article dispose que, dans les situations décrites au paragraphe 4, les États membres peuvent aussi refuser d'accorder le statut de réfugié. La question qui se pose dans la présente décision est de savoir comment les États membres doivent interpréter la notion de « crime particulièrement grave ». Quant à l'interprétation de la notion de « menace pour la société » figurant à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification, le Raad se réfère à la demande de décision préjudicielle formée le 21 décembre 2021 par le Conseil d'État belge (affaire C-8/22).

1.1. Dans la présente décision, on entend par « statut de réfugié » « la reconnaissance, par un État membre, de la qualité de réfugié pour tout

ressortissant d'un pays tiers ou apatride » [article 2, initio et sous e), de la directive qualification].

1.2. Ci-après, le Raad abordera, en premier lieu, deux décisions de renvoi qui sont actuellement pendantes devant la Cour concernant l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification et qui comportent des similitudes et des différences par rapport aux questions qui se posent dans la présente demande de décision préjudicielle. Ensuite, il exposera les faits pertinents du cas d'espèce ainsi que ce qui fait l'objet du litige en appel. Puis, il présentera un aperçu de la législation et de la réglementation applicables. Enfin, il énoncera les raisons qui le conduisent à saisir la Cour.

La décision de renvoi dans l'affaire C-663/21

2. Le 20 octobre 2021, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche) a posé des questions préjudicielles concernant l'interprétation de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification (déposées devant la Cour le 5 novembre 2021 et inscrites sous le numéro d'affaire C-663/21). Les questions suivantes ont été présentées à la Cour :

« 1. Dans le cas où un réfugié s'est vu antérieurement octroyer le statut de bénéficiaire du droit d'asile par l'autorité compétente et qu'il s'agit d'apprécier si ce statut peut être révoqué pour le motif énoncé à l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE, faut-il procéder à une mise en balance des intérêts en présence, en considérant celle-ci comme un critère autonome, de telle sorte que la révocation du statut soit subordonnée à la condition que l'intérêt public au retour l'emporte sur l'intérêt du réfugié au maintien de la protection par le pays d'asile, étant entendu que le caractère répréhensible d'un crime et la menace potentielle pour la communauté sont alors mis en regard des intérêts de l'étranger à bénéficier d'une protection, et ce tout en tenant compte de l'étendue et de la nature des mesures auxquelles celui-ci est exposé ?

2. Les dispositions de la directive 2008/115/CE, en particulier ses articles 5, 6, 8 et 9, font-elles obstacle à une situation juridique nationale dans laquelle une décision de retour doit être prise à l'encontre d'un ressortissant d'un pays tiers dont le droit de séjour antérieur en tant que réfugié est retiré suite à la révocation de son statut de bénéficiaire du droit d'asile, même s'il est constant, dès l'adoption de la décision de retour, qu'un éloignement est illicite du fait de l'interdiction de refoulement pour une durée indéterminée, comme l'établit d'ailleurs une décision ayant vocation à devenir définitive ? »

2.1. Tout comme [le Raad dans] le présent renvoi préjudiciel, la juridiction autrichienne demande des éclaircissements sur les conditions à remplir en pratique pour l'application de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification. Dans sa demande, elle considère qu'un « crime particulièrement

grave » a été commis et que les conditions d'application de la disposition susmentionnée sont donc réunies. Elle souhaite savoir, entre autres, comment il convient de procéder à la mise en balance entre, d'une part, le droit d'un ressortissant étranger de séjourner dans l'Union européenne ainsi que de ne pas en être expulsé et, d'autre part, la protection de l'ordre public. Selon le Raad, bien qu'elle puisse être pertinente pour la présente affaire, la réponse aux questions préjudicielles de l'affaire C-663/21 ne pourra pas, à elle seule, suffire pour l'interprétation de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification, parce que la présente décision de renvoi concerne une demande d'interprétation de la notion de « crime particulièrement grave ».

La décision de renvoi dans l'affaire C-8/22

3. Par une demande de décision préjudicielle du 2 décembre 2021, le Conseil d'État belge a posé des questions sur l'application de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification (déposées devant la Cour le 5 janvier 2022 et inscrites sous le numéro d'affaire C-8/22). Dans cette affaire-là, ce sont les questions suivantes qui ont été posées à la Cour :

« 1. L'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE doit-il être interprété comme prévoyant que la menace pour la société est établie par le seul fait que le bénéficiaire du statut de réfugié a été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ou doit-il être interprété comme prévoyant que la seule condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ne suffit pas pour établir l'existence d'une menace pour la société ?

2. Si la seule condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ne suffit pas pour établir l'existence d'une menace pour la société, l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE doit-il être interprété comme exigeant que l'État membre démontre que depuis sa condamnation, le requérant continue de constituer une menace pour la société ? L'État membre doit-il établir que cette menace est réelle et actuelle ou l'existence d'une menace potentielle est-elle suffisante ? L'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE, pris seul ou conjointement avec le principe de proportionnalité, doit-il être interprété comme ne permettant la révocation du statut de réfugié que si cette révocation est proportionnée et que la menace que représente le bénéficiaire de ce statut est suffisamment grave pour justifier cette révocation ?

3. Si l'État membre ne doit pas démontrer que depuis sa condamnation, le requérant continue de constituer une menace pour la société et que cette menace est réelle, actuelle et suffisamment grave pour justifier la révocation du statut de réfugié, l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE doit-il être interprété comme impliquant que la menace pour la société est établie, en principe, par le fait que le bénéficiaire

du statut de réfugié a été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave mais que celui-ci peut démontrer qu'il ne constitue pas ou plus une telle menace ? »

3.1. D'après l'explication accompagnant les questions du Conseil d'État belge, le Raad comprend qu'elles ont trait, en particulier, à l'interprétation de la notion de « menace pour la société » ainsi qu'à l'articulation de cette notion avec celle de « crime particulièrement grave ». Ces questions ne demandent pas une interprétation distincte de la notion de « crime particulièrement grave ». Le Raad précise que la question qui se pose à lui, tout comme à la juridiction belge, est de savoir quelle est la teneur de la notion de « menace pour la société » et il souligne que, dans la présente affaire, la réponse à cette question est aussi nécessaire pour qu'il puisse statuer (voir, également, plus loin, point 10). Complémentairement aux questions préjudicielles du Conseil d'État belge, le Raad pose également des questions concernant la teneur de la notion de « crime particulièrement grave ».

3.2. Eu égard aux considérations figurant aux points 2.1 et 3.1, le Raad estime nécessaire de poser les questions préjudicielles qu'il énoncera ci-après sur la teneur de la notion de « crime particulièrement grave ». Au préalable, il expose le cas d'espèce donnant lieu à la présente décision de renvoi ainsi que ce qui fait l'objet du litige en appel.

Les faits et le déroulement de la procédure

4. Le ressortissant étranger vient de la Libye. Il a fondé sa quatrième demande de protection internationale, datée du 5 juillet 2018, sur le fait qu'il est bisexuel. Dans sa décision du 12 juin 2020, le Staatssecretaris (l'autorité responsable de la détermination en droit néerlandais des étrangers) a jugé cela crédible. Selon lui, le ressortissant étranger a justifié à suffisance que, en raison de son orientation bisexuelle, il craignait avec raison d'être persécuté en Libye. Le Staatssecretaris a rejeté la demande de protection internationale, parce que, selon lui, dans le courant de l'année 2018, le ressortissant étranger a été condamné pour un « crime particulièrement grave » par une décision juridictionnelle devenue définitive de la chambre pénale du Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (cour d'appel d'Arnhem-Leeuwarden, Pays-Bas ; ci-après le « juge pénal ») et que, de ce fait, il constituait une menace pour la société. À cet égard, le Staatssecretaris a pris en considération que le ressortissant étranger avait fait l'objet d'une condamnation définitive à une peine d'emprisonnement de 24 mois pour avoir, le même soir, commis par trois fois une agression sexuelle et commis une fois une tentative d'une telle agression. En outre, le ressortissant étranger a été condamné pour le vol du téléphone portable de l'une de ses victimes. Le Staatssecretaris a donc refusé d'accorder le statut de réfugié au ressortissant étranger, [au motif] visé à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification, d'application en l'espèce au titre du paragraphe 5 de ce même article.

4.1. Par un jugement du 13 juillet 2020, le rechtbank a considéré que le Staatssecretaris n'avait pas motivé à suffisance que les actes commis par le

ressortissant étranger, leur gravité effective, la nature de la violence et le niveau de cette dernière étaient d'une gravité et d'une ampleur telles que cela justifiait le refus du statut de réfugié. À cet égard, le rechtbank a fait référence à la décision du Raad du 23 janvier 2020, ECLI:NL:RVS:2020:226, sur l'arrêt de la Cour du 13 septembre 2018, Ahmed (C-369/17, ci-après l'« arrêt Ahmed », EU:C:2018:713). Selon le rechtbank, le Staatssecretaris n'a pas examiné conformément à cette jurisprudence si le ressortissant étranger avait commis un crime particulièrement grave. Par ailleurs, le rechtbank a considéré que les termes « menace pour la société » impliquent que le Staatssecretaris est tenu d'apprécier si le ressortissant étranger constitue un danger réel, actuel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Selon le rechtbank, pour cette raison également, le Staatssecretaris n'a pas motivé à suffisance sa décision.

4.2. Le Staatssecretaris a interjeté appel de ce jugement.

Ce qui fait l'objet du litige en appel

5. En degré d'appel, le Staatssecretaris a fait valoir dans ses griefs que le rechtbank avait considéré à tort qu'il n'avait pas motivé à suffisance pourquoi le ressortissant étranger avait été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave. Il a attiré l'attention sur le fait que le ressortissant étranger avait été condamné pour avoir, lors d'une même nuit, agressé sexuellement trois femmes, tenté d'en agresser une quatrième et volé le téléphone de l'une de ses victimes. Il a soutenu que, conjointement, ces faits doivent être qualifiés d'infraction unique et non pas être considérés comme quatre infractions distinctes qui s'ajoutent les unes aux autres, parce que le ressortissant étranger a commis les faits au cours de la même soirée et que le juge pénal les a examinés lors de la même audience et s'est prononcé dans une seule et même décision juridictionnelle. Dans cette décision juridictionnelle, le ressortissant étranger a été condamné à une peine d'emprisonnement de 24 mois, de sorte qu'il est satisfait au seuil d'une peine ou mesure privative de liberté de dix mois comme énoncé dans la politique en la matière.

5.1. Selon le Staatssecretaris, la gravité particulière des faits commis ressort de la circonstance que le ressortissant étranger a tenté de saisir les parties génitales de ses victimes et de se livrer à des attouchements sur leur corps. Il a commis, par là, une atteinte grave à l'intégrité physique de ses victimes et a fait beaucoup de tort aux quatre victimes. Le Staatssecretaris a soutenu que la nature du crime, un attentat aux mœurs, provoque des sentiments d'angoisse et d'insécurité dans la société. C'est ce qui ressort, selon lui, des nombreux articles parus dans les médias à propos de l'affaire et de la déclaration lue, à l'audience, par l'une des victimes du ressortissant étranger. Il estime que c'est là l'une des raisons pour lesquelles le juge pénal a été amené à infliger une peine d'emprisonnement de 24 mois, ce qui constitue une peine lourde au regard des critères néerlandais. Le Staatssecretaris a pris en considération que, eu égard, entre autres, à ce qu'il a exposé sur ce qui a précédé en faisant état des articles dans les médias, l'attentat aux mœurs commis par le ressortissant étranger revêt un effet perturbateur pour la société. Tout bien

considéré, il est justifié, selon le Staatssecretaris, de refuser le statut de réfugié au ressortissant étranger, mais de ne pas le renvoyer dans son pays d'origine.

5.2. En ce qui concerne la teneur de la notion de « menace pour la société » figurant à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification, le Staatssecretaris considère, en l'espèce, que la constatation que le ressortissant étranger a été condamné en dernier ressort pour un « crime particulièrement grave » démontre en principe la menace pour la société et qu'il appartient au ressortissant étranger de justifier à suffisance qu'il ne constitue pas une telle menace. En outre, le Staatssecretaris soutient que le rechtbank a considéré à tort que, pour la concrétisation de la notion de « menace pour la société », il était tenu d'apprécier si le ressortissant étranger constituait un danger réel, actuel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. À cet égard, le Staatssecretaris fait référence à l'arrêt de la Cour du 12 décembre 2019, G.S. et V.G. (Menace pour l'ordre public) (C-381/18 et C-382/18, EU:C:2019:1072, point 54), dont il ressort, selon lui, que le rechtbank a appliqué le mauvais critère d'examen.

5.3. Lors de l'audience devant le Raad, le ressortissant étranger a fait valoir que le Staatssecretaris lui a refusé à tort le statut de réfugié. Selon lui, c'est à tort que le Staatssecretaris n'a pas fait une application restrictive de cette compétence, qui constitue une limitation à l'obligation d'accorder ce statut à un réfugié. Le ressortissant étranger a soutenu que, dans sa politique en la matière et dans le cas d'espèce, le Staatssecretaris a retenu à tort le niveau de la sanction prononcée comme base de départ pour l'examen et l'appréciation de la question de savoir si l'infraction était « particulièrement grave ». Le ressortissant étranger estime que le droit de l'Union ne permet pas que la réglementation nationale énonce une telle base de départ. Selon lui, le principe de proportionnalité du droit de l'Union exige que chaque cas d'espèce soit apprécié individuellement, ce qui ne peut pas avoir lieu lorsqu'est énoncée une base de départ. En outre, le ressortissant étranger a souligné que l'agression sexuelle constituait la forme la plus légère d'un attentat aux mœurs et que c'est à tort que, dans sa prise de décision, le Staatssecretaris n'avait pas fait une comparaison avec d'autres attentats aux mœurs, avec les peines pénales dont ils sont passibles ou avec les peines qui sont régulièrement effectivement prononcées pour ces faits.

5.4. Le ressortissant étranger a également affirmé que l'appréciation du rechtbank concernant la concrétisation de la notion de « menace pour la société » était correcte. Il a fait valoir que la nature de l'infraction, le temps qui s'est écoulé depuis la commission des faits ainsi que les déclarations de son agent de réinsertion n'avaient pas été suffisamment pris en considération dans l'appréciation du danger actuel qu'il constitue pour la société. À cet égard, le ressortissant étranger a souligné que son contrôle de réinsertion avait considéré comme « faible » le risque de récidive, qu'il avait exprimé ses regrets aux victimes et qu'il s'était amendé depuis les faits. Selon le ressortissant étranger, il est disproportionné de lui refuser le statut de réfugié, alors qu'il a effectivement

justifié à suffisance qu'il a une crainte fondée d'être persécuté dans son pays d'origine et qu'il ne peut donc pas y retourner.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive qualification

Article 12 (Exclusion)

1. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié :

a) lorsqu'il relève du champ d'application de l'article 1^{er}, section D, de la convention de Genève, concernant la protection ou l'assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies autre que le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Si cette protection ou cette assistance cesse pour quelque raison que ce soit, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé conformément aux résolutions pertinentes de l'assemblée générale des Nations unies, ces personnes pourront ipso facto se prévaloir de la présente directive ;

b) lorsqu'il est considéré par les autorités compétentes du pays dans lequel il a établi sa résidence comme ayant les droits et obligations qui sont attachés à la possession de la nationalité de ce pays, ou des droits et des obligations équivalents.

2. Tout ressortissant d'un pays tiers ou apatride est exclu du statut de réfugié lorsqu'il y a des raisons sérieuses de penser :

a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;

b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date à laquelle le titre de séjour est délivré sur la base de l'octroi du statut de réfugié ; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun ;

c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1^{er} et 2 de la charte des Nations unies.

[...]

Article 14 (Révocation, fin du statut de réfugié ou refus de le renouveler)

[...]

4. Les États membres peuvent révoquer le statut octroyé à un réfugié par une autorité gouvernementale, administrative, judiciaire ou quasi judiciaire, y mettre fin ou refuser de le renouveler,

a) lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'État membre dans lequel il se trouve ;

b) lorsque, ayant été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave, il constitue une menace pour la société de cet État membre.

5. Dans les situations décrites au paragraphe 4, les États membres peuvent décider de ne pas octroyer le statut de réfugié, lorsqu'une telle décision n'a pas encore été prise.

6. Les personnes auxquelles les paragraphes 4 et 5 s'appliquent ont le droit de jouir des droits prévus aux articles 3, 4, 16, 22, 31, 32 et 33 de la convention de Genève ou de droits analogues, pour autant qu'elles se trouvent dans l'État membre.

Article 17 (Exclusion)

1. Un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire s'il existe des motifs sérieux de considérer :

[...]

b) qu'il a commis un crime grave ;

[...]

Le droit international

La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951, telle que modifiée par le protocole de New York (ci-après la « Convention » ou la « convention de Genève »)

Article 33 [Ndt : par erreur, la juridiction de renvoi cite dans sa décision les deux premiers paragraphes de l'article 32 et non les deux paragraphes qui constituent l'article 33 :

1. Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.]

Le droit national

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

Article 29

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

a. qui est un réfugié au sens de la Convention ; [...]

[...]

Le Vreemdelingenbesluit 2000 (arrêté de 2000 sur les étrangers)

Article 3.105 c

Le ressortissant étranger ayant justifié à suffisance qu'il est un réfugié au sens de la Convention tel que visé à l'article 29, paragraphe 1, sous a), de la Vw 2000 ne peut se voir refuser un permis de séjour temporaire au titre de l'asile sur le fondement de ce motif d'admission que :

a. lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité nationale ; ou

b. lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime particulièrement grave et qu'il constitue une menace pour la société.

La Vreemdelingencirculaire 2000 (circulaire de 2000 sur les étrangers, ci-après la « Vc 2000 »)

Pour ce qui intéresse la présente affaire, le point C2/7.10.1 de la Vc 2000, intitulé « L'ordre public en tant que motif de refus », dispose :

Dans l'appréciation d'une demande de 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 ») examine si le ressortissant étranger constitue une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale. Lorsque le ressortissant étranger est un réfugié au sens de la Convention, l'IND apprécie s'il existe un crime particulièrement grave. L'IND apprécie s'il existe un crime grave lorsque le ressortissant étranger a établi à suffisance qu'il court un risque réel tel que visé à l'article 29, paragraphe 1, initio et sous b), de la Vw 2000. À l'égard des

demandes fondées sur l'article 29, paragraphe 2, de la Vw 2000, l'IND ne procède pas à une appréciation de l'existence d'un crime (particulièrement) grave.

L'IND apprécie s'il existe un crime (particulièrement) grave au cas par cas, sur la base de tous les éléments factuels et juridiques pertinents. À cet égard, il prend en tout cas en considération les circonstances particulières invoquées par le ressortissant étranger qui se rapportent à la nature et à la gravité de l'infraction ainsi que le temps qui s'est écoulé depuis les faits. Pour apprécier le temps écoulé, l'IND utilise les délais de prescription qui figurent au point B1/4.4 de la Vc 2000. À l'expiration de ces délais, une infraction qui n'a été commise qu'une seule fois ne sera plus opposée. L'IND apprécie la question de l'existence d'un crime (particulièrement) grave en vérifiant si, au total, la somme des peines infligées s'élève à au moins la norme applicable. Dans ce cadre, il est accordé une grande importance aux circonstances individuelles, entre autres la question de savoir quelle est la proportion des infractions qui constituent une menace pour la société. En tout état de cause, au moins l'une des condamnations devra être liée à une infraction constituant une telle menace.

Aux fins de la question de savoir si la somme des peines infligées s'élève à la norme applicable, l'IND prend en tout cas en considération la partie exécutoire sans condition des peines. Dans l'appréciation, il prend en considération la partie conditionnelle des peines si, et dans la mesure où, il est (aussi) question :

- d'infractions liées aux stupéfiants, d'infractions à caractère sexuel et d'infractions violentes ;
- de trafic des êtres humains ; ou
- de la commission, préparation ou facilitation d'une infraction terroriste.

Aux fins d'apprécier l'existence d'une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, l'IND prend également en considération les condamnations à des peines de travail d'intérêt général. Il calcule la norme applicable sur la base des éléments suivants :

- la durée de la peine privative de liberté de substitution que le juge a prononcée ;
- la durée de la peine privative de liberté que le juge a prononcée pour le cas où le ressortissant étranger n'exécute pas comme il se doit une peine de travail d'intérêt général à laquelle il a été condamné ; et
- pour toute durée de deux heures [de travail d'intérêt général infligé] par ordonnance pénale : un jour de peine privative de liberté.

[...]

L'ordre public lorsque le ressortissant étranger est un réfugié au sens de la Convention

L'IND n'accorde pas le permis de séjour temporaire au titre de l'asile à un ressortissant étranger qui réunit toutes les conditions suivantes :

- il remplit les conditions pour bénéficier d'un permis de séjour temporaire au titre de l'asile en application de l'article 29, paragraphe 1, initio et sous a), de la Vw 2000 ; et
- il a été condamné pour un « crime particulièrement grave » et constitue une « menace pour la société ».

L'existence d'un « crime particulièrement grave » est retenue lorsque toutes les conditions suivantes sont réunies :

- le ressortissant étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive lui infligeant une peine ou mesure privative de liberté ; et
- la durée de la peine ou mesure infligée s'élève, au total, à au moins 10 mois.

L'IND prend également en considération, dans cette appréciation, les infractions qui auront été commises à l'étranger. À cet égard, sur la base des informations fournies par le ministère public, l'IND apprécie quelles seraient les conséquences attachées à ces infractions en droit néerlandais si elles avaient été commises et punies aux Pays-Bas. L'IND apprécie la menace pour la société au cas par cas ainsi que sur la base de tous les éléments factuels et juridiques pertinents.

Dans l'appréciation de la « menace pour la société » que constitue le ressortissant étranger, l'IND prend en tout cas, entre autres, en considération les aspects suivants :

- la nature de l'infraction ; et
- la peine infligée.

L'IND apprécie la menace que le ressortissant étranger constitue pour la société en se fondant sur la situation telle qu'elle se présente au moment de l'appréciation de la demande (appréciation « ex nunc »). En tout état de cause, l'IND peut admettre une menace pour la société en cas :

- d'infractions liées aux stupéfiants, d'infractions à caractère sexuel et d'infractions violentes ;
- d'incendie criminel ;
- de trafic des êtres humains ;
- de trafic d'armes, de munitions et d'explosifs ; et

– de trafic d’organes et de tissus humains.

[...]

Examen du droit de l’Union et de ce qui donne lieu aux questions préjudicielles

6. L’article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification soulève un certain nombre de questions. Dans quelles limites juridiques les États membres peuvent-ils donner un contenu à la notion de « crime particulièrement grave », eu égard également aux différences dans le climat pénal qui peuvent exister entre les États membres de l’Union ? Sur la base de quelles circonstances les États membres doivent-ils déterminer si un ressortissant étranger a été condamné en dernier recours pour un « crime particulièrement grave » ? Le Raad examinera ci-après, tout d’abord, le libellé de l’article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification, il se penchera, ensuite, sur le contexte, l’objectif, l’économie ainsi que la genèse de cette disposition et, enfin, il procédera à une comparaison avec l’article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de la même directive.

Le libellé

6.1. Le texte de l’article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification ne contient aucune définition de la notion de « crime particulièrement grave ». Toutefois, il ressort du libellé qu’il doit exister une condamnation définitive pour une telle infraction afin d’opposer la disposition.

6.2. La qualification qu’apporte le terme « bijzonder » (particulièrement) [dans la version de langue néerlandaise] se retrouve également dans les versions linguistiques anglaise, française et allemande de la disposition :

[...]

a particularly serious crime ;

[...]

un crime particulièrement grave ;

[...]

einer besonders schweren Straftat ;

[...]

6.3. La disposition de l’article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification est formulée comme constituant une compétence facultative des États membres. C’est ce qui ressort de l’emploi du terme « peuvent ». Le Raad en déduit que, pour déterminer si un ressortissant étranger constitue une menace pour la société dans la mesure où il a été condamné en dernier ressort en raison d’un

« crime particulièrement grave », les États membres disposent d'une marge d'appréciation. Rien n'est indiqué dans la disposition quant à l'étendue de la marge d'appréciation dont les États membres disposent pour concrétiser cette disposition.

6.4. Selon le Raad, le libellé de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification laisse apparaître également que, en ce qui concerne la condamnation en dernier ressort pour un « crime particulièrement grave », il doit en tout cas en exister une, parce que l'expression « crime particulièrement grave » est formulée au singulier dans toutes les versions linguistiques. L'existence de plusieurs condamnations pour de petits délits ne relève pas de cette qualification. Cette conclusion est corroborée, selon le Raad, par le rapport de l'Agence de l'Union européenne pour l'asile (AUEA), intitulé « Ending international protection : Judicial Analysis » et publié en 2021. Au point 5.3, ce rapport conclut que plusieurs condamnations pour un certain nombre d'infractions moins graves ne suffisent pas pour donner lieu à l'application de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification.

6.5. Selon une jurisprudence constante de la Cour, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu 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 ainsi que de la genèse de cette réglementation (voir arrêt van 11 avril 2019, Tarola, ECLI:EU:C:2019:309, point 37). C'est pourquoi le Raad examinera, ci-après, le contexte, l'objectif, l'économie ainsi que la genèse de la directive qualification.

Contexte, objectif, économie et genèse

7. Le Raad déduit de l'économie de la directive qualification que son article 14, paragraphe 4, initio et sous b), peut être appliqué à un ressortissant étranger qui, ayant droit au statut de réfugié ou ayant pu en bénéficier, présente toutefois des circonstances au titre desquelles les États membres peuvent refuser de lui accorder ce statut, peuvent refuser de lui prolonger ce statut ou peuvent révoquer ce statut. Le motif énoncé à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous a), se rapporte à la sécurité nationale de l'État membre concerné. Le motif énoncé à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), se rapporte à la menace pour la société en cas de condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave. L'article 12 de la directive qualification indique des motifs au titre desquels un ressortissant étranger doit être exclu du statut de réfugié. Toutefois, cet article concerne, entre autres, le bénéfice de la protection de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations unies, la commission de crimes de guerre ou la commission de crimes graves de droit commun en dehors du pays de refuge. L'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification n'a donc pas trait aux crimes cités à l'article 12.

7.1. L'un des objectifs principaux de la directive qualification est de garantir que les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des

personnes qui ont réellement besoin de protection internationale (considérant 12). Il ressort également des considérants 4, 23 et 24 que la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés. Les dispositions de la directive qualification régissant les conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié ont été adoptées pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention (voir arrêt du 2 mars 2010, Salahadin Abdulla e.a., C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, EU:C:2010:105, point 51 à 53).

7.2. En outre, il ressort de la genèse de la directive [2004/83/CE], laquelle a précédé la directive 2011/95/UE, que le législateur de l'Union entendait permettre aux États membres d'exclure du statut de réfugié les ressortissants étrangers qui représentent un danger pour la société. Il s'était référé à cette fin à l'article 33, paragraphe 2, de la convention de Genève (voir délibérations du Conseil de l'Union européenne du 23 octobre 2002, document 12620/02 ASILE 54, sur la proposition de directive du Conseil présentée par la Commission COM (2001) 510 final). Dans l'arrêt du 14 mai 2019, M e.a. (Révocation du statut de réfugié) (C-391/16, C-77/17 et C-78/17, EU:C:2019:403), la Cour a comparé l'article 14, paragraphes 4 et 5, de la directive qualification et l'article 33, paragraphe 2, de la convention de Genève. L'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification doit donc aussi être interprété dans le respect de cette convention. C'est pourquoi le Raad ouvre brièvement une parenthèse pour évoquer la genèse de ladite convention.

7.2.1. Il ressort des travaux préparatoires de la convention de Genève que l'article 33, paragraphe 2, a été élaboré pour régler le principe selon lequel un ressortissant étranger qui constitue une menace pour la communauté où il se trouve peut, dans des cas exceptionnels, faire l'objet d'un éloignement. À l'époque, il a été décidé que le ressortissant étranger devait avoir été condamné par une décision de justice passée en force de chose jugée pour un « crime particulièrement grave », raison pour laquelle il constitue une menace pour la communauté du pays de refuge. Aux points 155 à 161, le Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention, publié par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (ci-après le « HCR »), indique qu'il n'existe aucune définition satisfaisante pour la notion de « crime particulièrement grave », parce que cette notion peut avoir des significations différentes dans les divers pays, lesquels ont chacun leur propre système pénal. En guise de seuil, le HCR a établi qu'il devait s'agir en tout cas d'un « *capital crime* » (crime capital) ou d'un « *very grave punishable act* » (acte punissable très grave). Selon le HCR, l'appréciation doit en être faite en prenant toutes les circonstances du cas d'espèce en considération.

7.3. En ce qui concerne le statut de la protection subsidiaire, la genèse de la directive qualification laisse apparaître le souhait d'écarter de ce statut les ressortissants étrangers au cas où il existe des motifs sérieux pour admettre qu'ils ont commis un « crime grave ». C'est ce qui ressort du libellé de l'article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de cette directive. La Cour s'est prononcée sur

l'application de cette disposition dans l'arrêt Ahmed. Le Raad prend donc également l'arrêt Ahmed en considération dans l'examen de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de ladite directive.

Comparaison avec l'article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de la directive qualification

8. Dans l'arrêt Ahmed, la Cour a considéré que la notion de « crime grave » constituait une notion du droit de l'Union qui doit être interprétée par les États membres de manière autonome et uniforme (points 33 à 36) et que toute décision d'exclure une personne du statut de réfugié doit être précédée d'un examen complet de toutes les circonstances propres au cas d'espèce, et ce au regard des critères énoncés au point 56. En outre, la Cour a considéré que, puisqu'il s'agit d'une exception au droit à la protection internationale, cette compétence devait être appliquée de manière stricte par les États membres (points 49 à 52).

8.1. Au point 56 de l'arrêt Ahmed, la Cour a considéré qu'étaient pertinents, dans l'appréciation de la gravité du crime visé à l'article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de la directive qualification à laquelle les États membres devaient procéder, la nature de l'acte en cause, les dommages causés, la forme de la procédure employée pour engager des poursuites, la nature de la peine encourue et la prise en compte de la question de savoir si la plupart des juridictions considèrent également l'acte en cause comme un crime grave. Le Raad en déduit que, dans l'application de cette disposition, les États membres disposent d'une certaine marge d'appréciation pour la concrétisation de la notion de « crime grave », étant entendu qu'elle doit rester dans les limites juridiques énoncées dans l'arrêt Ahmed.

8.2. La question est de savoir si cette interprétation est également valable en ce qui concerne l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification relatif au statut de réfugié. Cette disposition peut aussi être invoquée par les États membres pour la protection de la société. La question se pose à ce propos de savoir dans quelles limites juridiques les États membres peuvent donner un contenu à la notion de « crime particulièrement grave », eu égard au fait que la politique des poursuites pénales et de la détermination des peines peut varier d'un État membre à l'autre.

8.3. Sur ce point, le Raad signale que, comme indication de la gravité particulière de l'infraction, la politique du Staatssecretaris, telle qu'elle figure dans le cadre juridique exposé plus haut, retient un niveau de sanction prononcée s'élevant à dix mois d'une peine privative de liberté ou d'une autre mesure privative de liberté. Le Staatssecretaris a expliqué que ce niveau constitue un seuil et vise à garantir la sécurité juridique. Une fois remplie la condition du niveau de sanction prononcée, la question de savoir si le crime est « particulièrement grave » est appréciée sur la base de toutes les circonstances du cas d'espèce. Pour ce niveau de sanction s'élevant à une peine ou mesure privative de liberté de dix mois, le Staatssecretaris s'est appuyé sur les directives que le ministère public néerlandais

a adoptées aux fins de déterminer la peine à réclamer devant le juge pénal. C'est de cette manière que le Staatssecretaris concrétise la notion de « crime particulièrement grave » figurant à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification.

8.4. Ni la directive qualification ni la jurisprudence concernant l'article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de cette directive ne permettent au Raad de déduire si les limites de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de ladite directive autorisent les États membres à conférer un poids plus important à certaines infractions en raison d'une condamnation pénale lourde. Étant donné que la directive qualification les habilite à attacher, sur le plan du droit de séjour, des conséquences à une condamnation pénale d'un ressortissant étranger qui aurait droit au statut de réfugié, les États membres le feront dans le cadre de leur propre système de droit pénal. La notion de « crime particulièrement grave » constitue toutefois un concept de droit de l'Union qui doit être interprété de manière autonome et uniforme. Selon le Raad, il n'est pas possible de savoir avec certitude comment la notion doit être interprétée ainsi que dans quelle mesure la marge d'appréciation dont les États membres disposent à cet égard est limitée, et ce en raison de l'absence de jurisprudence sur ce point.

8.5. Le Raad se demande dans quelle mesure les aspects énoncés par la Cour dans l'arrêt Ahmed, tels qu'exposés au point 8.1, sont pertinents pour la concrétisation de la notion de « crime particulièrement grave ». Il se demande également s'il existe une différence entre un « crime grave » et un « crime particulièrement grave », et, dans l'affirmative, en quoi elle consiste. Il pourrait s'agir, par exemple, d'un accent qui serait mis davantage sur le degré de sévérité de la peine ou mesure infligée. Comme indication de la gravité particulière de l'infraction, l'on peut aussi songer aux circonstances dans lesquelles les faits en cause ont été commis. Peuvent également être importants le caractère lourd de conséquences des faits commis et l'impact social. Ce dernier aspect a joué un rôle dans la présente affaire, où les nouvelles dans les médias ont révélé que les actes commis par le ressortissant étranger avaient provoqué un choc dans la société néerlandaise.

8.6. Selon le Raad, l'arrêt Ahmed ne fournit pas d'indications suffisantes pour la concrétisation de la notion de « crime particulièrement grave ». Il en est justement d'autant plus ainsi que le législateur de l'Union a choisi explicitement d'établir une différence entre le « crime particulièrement grave » de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification et le « crime grave » de l'article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de cette directive.

9. Eu égard à la nécessité d'une interprétation uniforme des notions du droit de l'Union, le Raad estime donc qu'il y a lieu de demander à la Cour de statuer à titre préjudiciel sur les questions [OMISSIS] [1 a et 1 b.]

[OMISSIS : énoncé des questions 1 a et 1 b]

Menace pour la société

10. Dans la présente affaire, ainsi qu'il a été exposé précédemment aux points 5.2 et 5.4, les parties sont en outre en désaccord quant aux exigences à poser pour la notion de « menace pour la société » et quant au rapport de cette notion avec l'expression « crime particulièrement grave » figurant à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification. C'est ce dont traitent les questions du Conseil d'État belge dans l'affaire C-8/22, auxquelles le Raad a également fait référence aux points 3 et 3.1 ci-dessus. La réponse aux questions préjudicielles de la juridiction belge étant également nécessaire pour la solution de ce qui est en litige dans la présente affaire, le Raad les fait siennes. À cet égard, le Raad souligne que le Staatssecretaris a considéré, en l'espèce, que la constatation que le ressortissant étranger a été condamné en dernier ressort pour un « crime particulièrement grave » démontrait en principe la menace pour la société et qu'il appartenait au ressortissant étranger de justifier à suffisance qu'il ne constituait pas une telle menace. Le Staatssecretaris a également soutenu que, pour la concrétisation de la notion de « menace pour la société » figurant à l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive qualification, il n'était pas tenu d'apprécier si le ressortissant étranger constituait un danger réel, actuel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. À cela, le ressortissant étranger a opposé, d'une part, qu'il appartenait au Staatssecretaris de démontrer qu'il constituait un danger réel, actuel et suffisamment grave pour un [intérêt] fondamental de la société et, d'autre part, que, en l'espèce, le Staatssecretaris n'avait pas pris suffisamment en considération son comportement dans la période qui a suivi l'infraction commise, tel que ce comportement ressort des déclarations du contrôle de réinsertion, le temps qui s'est écoulé depuis lors et l'expression de ses regrets envers les victimes. Eu égard à ce qui précède, le Raad estime qu'il convient qu'il reprenne dans sa décision de renvoi les questions préjudicielles du Conseil d'État belge qui figurent au point 3.

11. [OMISSIS]

Décision

Le Raad :

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

Question 1 a

Quand un crime est-il à ce point « particulièrement grave » au sens de l'article 14, paragraphe 4, initio et sous b), de la directive 2011/95/UE qu'un État membre peut refuser le statut de réfugié à une personne ayant besoin d'une protection internationale ?

Question 1 b

Les critères qui s'appliquent au « crime grave » visé à l'article 17, paragraphe 1, initio et sous b), de la directive 2011/95/UE, tels qu'énoncés au point 56 de l'arrêt de la Cour du 13 septembre 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713), sont-ils pertinents dans l'appréciation de l'existence d'un « crime particulièrement grave » ? Dans l'affirmative, existe-t-il alors encore des critères complémentaires qui rendent un crime « particulièrement » grave ?

Question 2

L'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE doit-il être interprété comme prévoyant que la menace pour la société est établie par le seul fait que le bénéficiaire du statut de réfugié a été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ou doit-il être interprété comme prévoyant que la seule condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ne suffit pas pour établir l'existence d'une menace pour la société ?

Question 3

Si la seule condamnation en dernier ressort pour un crime particulièrement grave ne suffit pas pour établir l'existence d'une menace pour la société, l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE doit-il être interprété comme exigeant que l'État membre démontre que depuis sa condamnation, le requérant continue de constituer une menace pour la société ? L'État membre doit-il établir que cette menace est réelle et actuelle ou l'existence d'une menace potentielle est-elle suffisante ? L'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE, pris seul ou conjointement avec le principe de proportionnalité, doit-il être interprété comme ne permettant la révocation du statut de réfugié que si cette révocation est proportionnée et que la menace que représente le bénéficiaire de ce statut est suffisamment grave pour justifier cette révocation ?

Question 4

Si l'État membre ne doit pas démontrer que depuis sa condamnation, le requérant continue de constituer une menace pour la société et que cette menace est réelle, actuelle et suffisamment grave pour justifier la révocation du statut de réfugié, l'article 14, paragraphe 4, sous b), de la directive 2011/95/UE doit-il être interprété comme impliquant que la menace pour la société est établie, en principe, par le fait que le bénéficiaire du statut de réfugié a été condamné en dernier ressort pour un crime particulièrement grave mais que celui-ci peut démontrer qu'il ne constitue pas ou plus une telle menace ?

II. [OMISSIS]

[OMISSIS] [formule finale]