

Cette newsletter est rédigée par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Elle, se propose de présenter quelques arrêts récents d'une juridiction nationale ou européenne dans ses domaines d'études, à savoir la mise en œuvre du droit européen de l'asile et de l'immigration en droit belge.

L'équipe EDEM organise avec d'autres centres de recherche en sciences humaines un cycle de conférence intitulé « Migrations : regards croisés ». Ces conférences proposent un regard interdisciplinaire sur les questions migratoires. Les conférences se dérouleront à Louvain-la-Neuve un vendredi par mois d'octobre à mai. Les personnes intéressées peuvent déjà noter les dates et sujets suivants :

- Vendredi 12 mai 2017 : 14h – 16h30 : Migrations, violence et santé. (auditoire SUD 08)
- Vendredi 12 mai 2017 : 18h30 – 22h : Migrations : regards croisés en images et en musique (Ferme du Biéreau, Louvain-la-Neuve)

L'inscription (conférence et/ou soirée) est gratuite mais obligatoire ici.

## Sommaire

### 1. CCE, 24 janvier 2017, n° 181 171 : « Le raisonnement du CGRA constitue une « atteinte disproportionnée à la vie intime du requérant » ..... 3

*Le Conseil du contentieux des étrangers annule la décision de refus de l'octroi de la protection internationale prise par le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides à l'égard d'un ressortissant sénégalais, considéré comme un « enceinteur ». Le Conseil critique le raisonnement du Commissariat général qu'il considère comme constituant une atteinte disproportionnée à la vie intime du requérant.*

**Sénégal – « enceinteur » – avortement clandestin – appréciation subjective, déplacée et particulièrement sévère – atteinte disproportionnée à la vie intime du requérant – annulation.**

### 2. C.J.U.E., 15 mars 2017, Al Chodor, aff. C-528/15 : « L'appréciation du risque de fuite d'un demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert Dublin doit être encadrée par des critères légaux : quelles conséquences en droit belge et en matière de retour ? » ..... 8

*La Cour de justice affirme que les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite d'un demandeur d'asile qui fait l'objet d'une procédure de transfert Dublin doivent être fixés par une loi écrite, c'est-à-dire une disposition contraignante de portée générale. Si la Cour se prononce sur la source normative de ces critères, elle ne dit toutefois rien quant à leur contenu, le pouvoir des Etats demeurant ici intact. L'enseignement tiré de cet arrêt nous paraît, par ailleurs, applicable en matière de retour. Le législateur belge est ainsi appelé à intervenir de manière à définir lesdits critères.*

*Règlement 604/2013/UE (Dublin III) – Détention – Transfert Dublin – « Risque de fuite » – Critères définis par la loi – Disposition de portée générale – Directive 2008/115/CE (retour) – Risque de fuite et détention à des fins d'éloignement*

**3. C.J.U.E., 31 janvier 2017, Lounani, aff. C-573/14, EU:C:2017:71. : « Infractions terroristes et soutien aux activités terroristes : harmonisation par la C.J.U.E. de la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies ».....14**

*A travers cet arrêt, la Cour de justice de l'Union européenne poursuit sa jurisprudence relative à la clarification de la notion des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies visée à l'article 12, § 2, c), de la directive 2004/83. Après l'arrêt B et D relatif aux requérants impliqués dans des actes terroristes, la présente affaire se penche sur le soutien de tels agissements attribuables aux combattants étrangers. En considérant le soutien à une organisation terroriste comme un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies, la Cour de justice de l'Union européenne harmonise sa jurisprudence constante consacrée depuis de l'arrêt H.T. Recourant à l'interprétation évolutive, la Cour s'appuie sur la position actuelle du Conseil de sécurité des Nations Unies dont les résolutions clarifient la portée de la notion des buts et des principes des Nations Unies.*

**Art. 1 et 2 Charte des N.U. – Art. 1, F, c), Convention de Genève – Art. 12, § 2 et 3 Directive qualification – Art. 1 Décision-cadre 2002/475/JAI – Exclusion – Agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies – Soutien logistique à une organisation terroriste.**

## 1. CCE, 24 JANVIER 2017, N° 181 171

*Le raisonnement du CGRA constitue une « atteinte disproportionnée à la vie intime du requérant ».*

### A. Arrêt

Le **requérant**, de nationalité sénégalaise, vit à Dakar avec sa famille et travaille dans une pharmacie. Il entretient pendant trois ans une relation avec la fille – A. – d'un grand marabout. Celle-ci tombe enceinte. Il lui propose d'avorter, ne souhaitant pas que la grossesse interrompe ses études, que cela humilie son père et que sa propre femme soit mise au courant. L'avortement est pratiqué par un ami infirmier du requérant. Le lendemain, A. prévient le requérant qu'elle souffre et saigne. Elle est emmenée par sa mère à l'hôpital. Celle-ci appelle le requérant et le menace de porter plainte contre lui. Il prend peur et décide d'aller chez l'un de ses amis, dans un autre village. Son frère l'appelle pour l'informer que la police a déposé une convocation à son nom et que sa femme et sa mère ont été emmenées au poste de police. La mère de A. appelle également le requérant pour l'informer de la mort de sa fille. Elle le tient pour responsable de son décès suite à l'avortement illégal. S'étant rendu dans un autre village, le requérant apprend que la police et les parents de A. sont passés à la pharmacie où il travaille. Il prend un avion, à Dakar, pour l'Europe et introduit une demande d'asile en Belgique, le 26 janvier 2015. A l'appui de sa demande, il invoque une crainte de persécution liée à l'avortement illégal pratiqué sur A., avec qui il entretenait une relation extra-conjugale, à la suite duquel celle-ci est décédée. Il déclare craindre la famille de A., notamment son père marabout car il fait partie d'une grande confrérie et serait ainsi au-dessus des lois, ainsi que les autorités auprès desquelles une plainte a été déposée à son encontre.

Le **CGRA** refuse de reconnaître la qualité de réfugié et d'octroyer le statut de protection subsidiaire au requérant, en raison de l'absence de crédibilité de son récit<sup>1</sup>. Il relève des contradictions entre la première et la seconde audition du requérant concernant la personne qui l'a averti du dépôt d'une convocation de police à son domicile, les appels téléphoniques reçus avant d'être averti de l'existence de cette convocation et la question de savoir si la famille de A. était présente avec la police lors de son passage à la pharmacie pour y retrouver le requérant. Il relève également des incohérences liées au fait que le requérant déclare ignorer si la famille de A. se doutait de leur relation. Il soutient en outre que les déclarations du requérant selon lesquelles la famille de A. serait au-dessus des lois car son père est un marabout sont remises en cause par plusieurs sources (jointes à la décision) (pt 4.2).

Le **CCE** estime qu'il ne détient pas tous les éléments lui permettant de statuer en connaissance de cause (pt 4.4.). D'une part, il considère que les motifs du CGRA ne suffisent pas à mettre valablement en cause la crédibilité du récit du requérant car certains sont peu, voire non, pertinents et peu, voire non, établis. Dans le même temps, il juge paradoxal de remettre en cause la crédibilité du requérant et de consacrer une partie de la motivation à la question de la protection possible des autorités en citant des extraits d'articles illustrant des cas d'arrestations de certains imams. Aborder cette question peut laisser suggérer que la crédibilité du récit du requérant n'est pas remise en cause, auquel cas les premiers motifs de la décision, qui portent sur la crédibilité des faits, sont sans

---

<sup>1</sup> CCE, 28 janvier 2016, n° 160 954.

pertinence (pt 4.5). D'autre part, le CCE constate que plusieurs points centraux du récit du requérant ne sont pas évalués quant à leur crédibilité, notamment l'examen des risques encourus par les « enceinteurs » et les personnes impliquées dans des avortements clandestins au Sénégal (pt 4.6). Il annule la décision du CGRA et lui renvoie l'affaire afin qu'il soit procédé aux mesures d'instructions suivantes :

- examen de la réalité de la relation amoureuse extraconjugale entre le requérant et A., en ce compris qu'il l'aurait enceintée, ainsi que de la réalité de l'avortement clandestin ;
- le cas échéant, recueil et analyse d'informations actualisées concernant la situation des « enceinteurs » au Sénégal, ainsi que concernant la situation des personnes impliquées dans des faits d'avortements clandestins ;
- le cas échéant, nouvel examen de la possibilité effective pour le requérant de bénéficier de l'intervention des autorités pour le protéger contre les agissements de la famille de A. ;
- le cas échéant, analyse de la question du risque de procès inéquitable, de sanctions disproportionnées et de conditions de détention inhumaines et dégradantes, encouru par le requérant en raison de son implication dans la pratique d'un avortement clandestin (pt 4.8).

Le **CGRA** adopte une nouvelle décision négative, en raison de l'absence de crédibilité du récit du requérant. Il considère que le caractère intime et suivi de sa relation avec A. n'est pas crédible. Il estime invraisemblables les visites régulières pendant un an du requérant au domicile de A. alors que la famille de celle-ci a des valeurs traditionnelles et qu'elle n'était pas autorisée à savoir un petit ami parce qu'elle était promise à un cousin. Il relève que le requérant ne fait état que très peu d'anecdotes et d'événement marquants de sa relation avec A. Il considère qu'il est peu crédible d'une part, que le requérant et A. aient pris le risque d'avoir des rapports sexuels non protégés alors qu'ils ne voulaient pas avoir d'enfant et, d'autre part, qu'ils n'aient jamais évoqué que A. prenne la pilule ni parlé des risques d'avoir des relations intimes non protégées, d'autant plus qu'ils étaient tous deux pharmaciens (pt 3.3).

A nouveau, le **CCE** juge qu'il ne détient pas tous les éléments pour statuer en connaissance de cause. Tout d'abord, il considère que les motifs avancés par le CGRA pour remettre en cause la crédibilité du récit du requérant, et en particulier sa relation avec A., sont insuffisants. Il déclare être « particulièrement outré par l'incongruité et le manque de pertinence des motifs de la décision ». Il relève que les motifs reprochent au requérant d'avoir pris le risque d'entretenir des rapports intimes non protégés avec A. ; de ne pas avoir évoqué avec celle-ci la possibilité d'utiliser la pilule contraceptive ni les risques liés au fait d'entretenir des rapports sexuels non-protégés. Le CCE est d'avis que de tels arguments relèvent d'une « appréciation subjective, déplacée et particulièrement sévère » et « qu'il y a lieu de sanctionner un tel raisonnement qui constitue une atteinte disproportionnée à la vie intime des demandeurs d'asile ». Dès lors, il estime que le CGRA doit procéder à un examen plus sérieux et objectif de la crédibilité de la relation amoureuse entre le requérant et A. eu égard à l'importance de cette question dans le cadre de l'examen de la demande. Partant, le CCE annule la décision du CGRA et lui renvoie l'affaire et prescrit qu'il soit procédé aux mêmes instructions complémentaires que celles établies dans la première décision (pts 3.6 et 3.7).

## B. Éclairage

La position du CCE selon lequel le raisonnement du CGRA constitue une atteinte disproportionnée à la vie intime du requérant est intéressante à soulever. Il ne ressort pas de l'état actuel de la jurisprudence que le juge administratif ait déjà statué en ce sens, pas plus qu'il ait utilisé le qualificatif « déplacé » pour caractériser l'appréciation du CGRA.

Il arrive que le CCE reconnaisse le statut de réfugié (ou annule la décision et renvoie au CGRA) après avoir jugé, notamment, que les motifs du CGRA relèvent d'une « appréciation subjective »<sup>2</sup>, voire d'une « appréciation subjective et bien trop sévère »<sup>3</sup> des déclarations du requérant, qu'il juge suffisamment précises et circonstanciées. Dans l'arrêt commenté, c'est le raisonnement du CGRA dans son ensemble qu'il estime *déplacé* et *disproportionné*.

Cet égard à la vie intime du requérant (rapports intimes non protégés, prise de la pilule contraceptive) pose la délicate question du respect de la vie privée des demandeurs d'asile dans le processus de détermination du statut de réfugié, et notamment au cours de l'audition par l'autorité compétente. La frontière est mince entre ce qui relève de la vie privée, dans le sens de « intime », et les éléments qui doivent être apportés pour prouver le caractère fondé de la crainte de persécution.

Le Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée sur la question dans le cas particulier des demandeurs d'asile homosexuels. Dans l'arrêt *A., B. et C.*, elle a fixé quatre limites à l'évaluation du caractère crédible de l'orientation sexuelle par les autorités nationales. La seconde concerne les questions, lors de l'audition, destinées à apprécier les faits et les circonstances concernant l'orientation sexuelle alléguée du demandeur d'asile. Si les autorités nationales peuvent recourir à de tels interrogatoires, ceux-ci ne peuvent concerner les détails des pratiques sexuelles car cela serait contraire aux droits fondamentaux garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et, notamment, au droit au respect de la vie privée et familiale<sup>4</sup>. Comme le regrette Luc LEBOEUF, l'arrêt est intimement lié aux spécificités des cas d'espèce. La Cour ne dégage pas de standards pour les modalités d'appréciation des déclarations et des preuves documentaires applicables à toute demande d'asile, quel que soit le motif sur lequel elle se fonde. Les enseignements de l'arrêt pourraient cependant être étendus à l'évaluation de la crédibilité d'autres circonstances factuelles<sup>5</sup>. Cela serait bénéfique pour bon nombre de demandes, notamment lorsqu'elles se basent sur l'allégation de violences de genre (pratiques traditionnelles néfastes (mutilations génitales féminines, mariages forcés, crimes d'honneur, etc.) et violences domestiques) et que les demandeurs présentent une certaine vulnérabilité.

Plus fondamentalement, on pourrait se demander pourquoi le CGRA n'a pas investigué plus en avant la situation des « enceinteurs », ainsi que la situation des personnes impliquées dans des faits d'avortements clandestins, au Sénégal. Cette question renvoie à celle de la charge de la preuve<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Voy. p.e. : CCE, 17 novembre 2016, n° 177 864, pt 5.8 (orientation sexuelle) ; 31 octobre 2016, n° 177 260, pt 3.5 (orientation sexuelle) ; 27 octobre 2016, n° 177 154, pt 5.7 (orientation sexuelle) ; 9 août 2016, n° 172 973, pt 3.4 (situation sécuritaire en Ingouchie) ; 8 décembre 2015, n° 157 903, pt 6.2 (certificat médical).

<sup>3</sup> 25 août 2016, n° 173 582, pt 5.6 (orientation sexuelle).

<sup>4</sup> Arrêt *A., B. et C.*, 2 décembre 2014, C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014 :2406, pt 64.

<sup>5</sup> L. LEBOEUF, « Les limites à respecter dans l'évaluation sexuelle d'un demandeur d'asile », *Newsletter EDEM*, janvier 2015, pp. 4-8.

<sup>6</sup> Voy. : J.-Y. CARLIER et S. SAROLEA, *Droit des étrangers*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 620-622.

L'article 4 de la directive qualification<sup>7</sup> est la seule disposition du droit européen de l'asile consacrée expressément à la preuve. Il traduit la conception classique (*actori incumbat probatio*) qui consiste à imposer au demandeur d'asile la tâche d'apporter un début de preuve mais la complète par un rôle actif réservé aux autorités compétentes (§ 1<sup>er</sup>). La directive procédures régit implicitement la manière dont la charge de la preuve est répartie entre le demandeur et les autorités compétentes, en énonçant leurs obligations respectives<sup>8</sup>. La jurisprudence des deux Cours européennes est très claire sur le partage de la charge de la preuve et le rôle actif mis à charge des autorités compétentes. La Cour de justice de l'Union européenne, dans l'arrêt *M.M.* a déduit de l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la directive qualification une exigence de coopération de la part de l'Etat d'accueil<sup>9</sup>. La Cour européenne va dans le même sens, défendant la nécessité d'un établissement conjoint des faits et l'obligation pour l'Etat de se renseigner sur la situation prévalant dans le pays d'origine, au titre de l'examen rigoureux<sup>10</sup>. En droit belge, l'obligation de partager la charge de la preuve pèse particulièrement sur le CGRA, seule autorité en charge de l'instruction des demandes d'asile<sup>11</sup>.

En l'espèce, le CGRA s'est focalisé sur la relation amoureuse entre le requérant et A. et n'a pas instruit la situation des enceinteurs ni des personnes impliquées dans des faits d'avortements clandestins au Sénégal, malgré l'injonction faite en ce sens par le CCE dans la première décision de recours. Pourtant, la teneur de la relation amoureuse n'impacte pas le fait que le requérant puisse être considéré comme un enceinteur, ce qui pourrait constituer la base de la crainte de persécution (potentiellement le motif de l'appartenance à un groupe social) et qui doit être déterminé par le CGRA, via « tous les moyens dont [il] dispose pour réunir les preuves nécessaires à l'appui de la demande »<sup>12</sup>. Ceci résulte des moyens d'investigation dont disposent les autorités publiques qui ont bien plus de facilité d'information, notamment des éléments caractérisant la situation générale prévalant dans le pays d'origine du demandeur d'asile<sup>13</sup>. Cela étant, l'arrêt illustre un manquement clair à l'obligation de coopération dévolue à l'autorité compétente – en l'espèce le CGRA – tant par la législation que par la jurisprudence, rappelées ci-avant.

**H.G.**

<sup>7</sup> Directive (U.E.) n° 2011/95 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 (refonte), *J.O.*, L 337, p. 9.

<sup>8</sup> Articles 10, 12, 13 et 18, de la directive (UE) n° 2013/32 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte), *J.O.*, L 180, du 29 juin 2013, p. 60.

<sup>9</sup> Arrêt *M.M.*, 22 novembre 2012, C-277/11, EU:C:2012:744, pts 64, 65, 66 et 70.

<sup>10</sup> Cour eur. D.H., 9 mars 2010, *R.C. c. Suède*, req. n° 41827/07, pt 53 ; Cour eur. D.H., 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, pt 358 ; Cour eur. D.H., 2 octobre 2012, *Singh et autres c. Belgique*, req. n° 33210/11, pts 100 et 103 ; Cour eur. D.H., 19 septembre 2013, *R.J. c. France*, req. n° 10466/11, pt 42 ; Cour eur. D.H., 9 mars 2010, *R.C. c. Suède*, req. n° 41827/07, pt 53.

<sup>11</sup> Le CCE n'a pas de pouvoir d'instruction : article 39/2, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, p. 14584. Voy. p. e. : CCE, 30 juin 2014, n° 126 484, pt 4.5.

<sup>12</sup> HCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, Genève, 1979, ré-éd. 2011, pt 196.

<sup>13</sup> J.Y. CARLIER, « Droit d'asile et des réfugiés. De la protection aux droits », *R.C.A.D.I.*, 2005, p. 228.

**C. Pour aller plus loin**

**Lire l'arrêt :** [CCE, 24 janvier 2017, n° 181 171](#)

**Jurisprudence :** [CCE, 28 janvier 2016, n° 160 954](#)

**Pour citer cette note :** H. GRIBOMONT, « Le raisonnement du CGRA constitue une atteinte disproportionnée à la vie intime du requérant », *Newsletter EDEM*, avril 2017.

## 2. C.J.U.E., 15 MARS 2017, AL CHODOR, AFF. C-528/15

**« L'appréciation du risque de fuite d'un demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert Dublin doit être encadrée par des critères légaux : quelles conséquences en droit belge et en matière de retour ? »**

### A. Faits et décision de la Cour

La Cour de justice de l'Union européenne a été saisie d'une question préjudicielle posée par la Cour administrative suprême de République tchèque au sujet de l'interprétation de l'article 28, paragraphe 2, du [règlement n° 604/2013](#), dit « Dublin III ». L'affaire fait suite à la détention de demandeurs d'asile arrêtés sur le territoire tchèque, en chemin vers l'Allemagne, après avoir été enregistrés en Hongrie dans la base de données [Eurodac](#). Les autorités tchèques ont ainsi constaté que les intéressés avaient déposé une demande d'asile en Hongrie. Dans l'attente de leur transfert vers ce dernier pays sur base de l'application des critères du règlement Dublin III, les autorités tchèques ont décidé de détenir les demandeurs en raison du risque de fuite, sur base de l'article 28, paragraphe 2, dudit règlement. Cette disposition prévoit effectivement qu'un demandeur de protection internationale peut faire l'objet d'une mesure privative de liberté lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite de cette personne, en vue de garantir le transfert de celle-ci vers l'Etat membre responsable du traitement de sa demande de protection.

Le règlement Dublin III, en son article 2, sous n), définit le terme « risque de fuite » comme l'existence de raisons, dans un cas individuel, fondées sur des critères objectifs définis par la loi de craindre la fuite de la personne concernée. La formulation desdits critères, n'étant pas précisée par le droit européen, revient aux Etats membres. Le droit national tchèque ne précise toutefois pas quels sont les critères pouvant conclure à un risque de fuite. La police des étrangers a, en l'espèce, estimé qu'il existait un risque non négligeable de fuite, dès lors que les personnes concernées ne disposaient pas d'un titre de séjour ni d'un hébergement en République tchèque. Saisie d'un recours, une juridiction régionale a annulé la décision de rétention au motif que la législation nationale ne définit pas de critères objectifs aux fins de l'appréciation d'un risque de fuite. Suite au pourvoi en cassation formé par la police des étrangers, la Cour administrative suprême, ne partageant pas la même interprétation de l'article 28, paragraphe 2, du règlement Dublin III, a préféré surseoir à statuer et a posé une question préjudicielle à la Cour de Luxembourg.

La haute juridiction tchèque demande, en substance, à la Cour de justice si l'exigence d'une définition « par la loi », au sens de l'article 2, sous n), du règlement Dublin III, est rencontrée si des critères objectifs peuvent être tirés de sa jurisprudence constante, jurisprudence qui sanctionne une pratique administrative constante de la police des étrangers. La question se pose ainsi de savoir si la pratique tchèque est conforme aux exigences de l'article 2, sous n), et de l'article 28, paragraphe 2, du règlement Dublin III, ou si l'absence de critères définis par une loi formelle entraîne l'inapplicabilité de cette dernière disposition.

Une analyse purement textuelle ne permet pas de répondre à la question de savoir si une jurisprudence ou une pratique administrative constante peut relever de la notion « définis par la loi ». Ainsi que le fait remarquer la juridiction de renvoi, les versions linguistiques de l'article 2, sous



n), du règlement Dublin III divergent. Si la version française, tout comme celle en langue allemande, exige une définition « par la loi », d'autres versions linguistiques requièrent une définition « par le droit ». C'est notamment le cas des versions anglaise ou polonaise qui semblent ainsi avoir une portée plus large que la notion de « loi » utilisée notamment dans la version française. Or, comme l'énonce la Cour, « en cas de divergences entre les versions linguistiques, la portée de la disposition concernée ne saurait être appréciée sur la base d'une interprétation exclusivement textuelle, mais doit l'être en fonction de l'économie générale et de la finalité de la réglementation dont elle constitue un élément » (§32).

La Cour affirme, ensuite, que l'économie générale du règlement Dublin III vise, entre autres, à améliorer la protection octroyée aux demandeurs d'asile. Cette protection qui leur est accordée s'applique également en cas de placement en rétention en vue d'un transfert vers l'Etat membre responsable du traitement de la demande d'asile. L'article 28 dudit règlement apporte effectivement des limitations importantes au pouvoir des Etats membres de procéder à un placement en rétention, qui doit s'analyser comme étant une restriction de l'exercice du droit fondamental à la liberté, protégé tant par l'article 6 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne que par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme. La juridiction luxembourgeoise cite ainsi la jurisprudence de son homologue strasbourgeois selon laquelle toute privation de liberté doit non seulement reposer sur une base légale en droit interne mais la régularité de la privation de liberté dépend également de la qualité de la loi. Cela implique que les conditions de toute privation de liberté soient suffisamment accessibles et précises, et que la loi elle-même soit prévisible dans son application, de manière à protéger l'individu contre l'arbitraire.

En l'espèce, la mesure privative de liberté découle de l'article 28, paragraphe 2, du règlement Dublin III, dont la mise en œuvre nécessite, malgré l'applicabilité immédiate dudit règlement en droit interne, l'adoption de mesures d'application par les Etats membres<sup>1</sup>. Il s'agit alors de déterminer quelle sorte de disposition en droit national répond aux autres garanties, à savoir la clarté, la prévisibilité et l'accessibilité. A cet égard, la Cour rejoint l'avis de l'avocat général selon lequel le pouvoir d'appréciation des autorités nationales chargées d'appliquer les critères sur base desquels s'apprécie le risque de fuite s'inscrit dans le cadre de certaines limites préétablies. Outre l'objectif de sécurité juridique, la nécessité de définir ces critères vise à encadrer le pouvoir des autorités nationales. Il est ainsi essentiel que lesdits critères « soient clairement définis par un acte contraignant et prévisible dans son application » (§42). Il s'ensuit que l'adoption d'une disposition de portée générale fixant les critères en question est nécessaire afin d'offrir les garanties nécessaires. La marge de manœuvre des autorités est, de ce fait, encadrée de manière contraignante et connue d'avance, ce qui se prête le mieux à un contrôle externe du pouvoir d'appréciation des autorités concernées. L'objectif étant de protéger les demandeurs d'asile contre des privations de liberté arbitraires, la Cour estime que l'article 28, paragraphe 2, du règlement III

---

<sup>1</sup> La Cour a ainsi rejeté l'argument invoqué par la police des étrangers et le gouvernement tchèque selon lequel le règlement Dublin III est immédiatement applicable en droit interne et n'impose donc pas au législateur national de procéder à sa mise en œuvre.

impose que les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite du demandeur soient fixés par une disposition contraignante de portée générale.

Par conséquent, l'article 28, paragraphe 2, du règlement Dublin III est inapplicable en l'espèce puisque l'existence d'une jurisprudence établie, quand bien même elle sanctionne une pratique constante de la police des étrangers, ne saurait suffire.

## B. Commentaire

Au vu des interrogations qui entourent la notion centrale qu'est le « risque de fuite », la décision de la Cour était attendue.

Le placement en rétention en vue de garantir le bon déroulement d'une procédure de « transfert Dublin » constitue, en effet, l'un des cas limitativement énumérés dans lesquels un demandeur d'asile peut être privé de liberté<sup>2</sup>. L'article 28, paragraphe 2, du règlement Dublin III prévoit que, lorsqu'il existe un risque non négligeable de fuite, un demandeur d'asile peut être privé de liberté, à condition que certaines garanties soient respectées. Les critères sur lesquels se fondent *les raisons de craindre*<sup>3</sup> un risque de fuite ne sont toutefois pas définis par le droit européen. Tout au plus, l'article 2, sous n), définit le risque de fuite comme étant, « dans un cas individuel, l'existence de raisons, fondées sur des critères objectifs définis par la loi, de craindre la fuite d'un demandeur (...) qui fait l'objet d'une procédure de transfert ». L'exigence tirée de l'arrêt commenté de formuler lesdits critères dans des dispositions contraignantes de portée générale doit être accueillie, même si certaines interrogations entourant la notion de « risque de fuite » subsistent (I). Cette notion pose également des difficultés en matière de retour. La définition du « risque de fuite » reprise dans le règlement Dublin III étant presque mot à mot identique à celle de la [directive 2008/115/CE, dite « retour »](#), l'enseignement de l'arrêt commenté peut, à notre avis, également trouver à s'appliquer dans ce cadre-là (II).

### I. La nécessité d'une loi écrite, pour quel contenu ?

Exiger que les critères sur lesquels se fondent les raisons de craindre la fuite d'un demandeur d'asile soient coulés dans une disposition contraignante de portée générale est salutaire. Comme le souligne l'avocat général dans ses conclusions, cette exigence répond à un double objectif : garantir la sécurité juridique, et encadrer le pouvoir d'appréciation des autorités administratives et judiciaires. Dès lors que ces objectifs visent à protéger les demandeurs d'asile contre l'arbitraire, la décision commentée nous paraît positive.

Il nous semble effectivement que l'inscription des critères permettant d'apprécier l'existence d'un risque de fuite dans une loi écrite est mieux à même de répondre aux exigences de prévisibilité et d'accessibilité. De ce fait, les justiciables, en l'espèce les demandeurs d'asile, sont mieux protégés contre l'arbitraire car, étant inscrits dans une loi, lesdits critères ne peuvent être modifiée au gré de l'administration. En outre, ainsi que le note l'avocat général, suivi par la Cour, le pouvoir

<sup>2</sup> En vertu de l'article 8 de la [directive 2013/33/UE, dite « accueil »](#).

<sup>3</sup> Nous soulignons ici le fait que le risque de fuite doit obligatoirement faire l'objet d'une évaluation individuelle sur base des circonstances concrètes, quand bien même un des critères légaux est rencontré. Aucune automaticité entre les critères légaux et l'existence effective d'un risque de fuite ne peut ainsi être admise. C.J.U.E., 28 avril 2011, *El Dridi*, C-61/11 PPU, §39.

d'appréciation des autorités nationales est ainsi mieux encadré. S'agissant d'une ingérence particulièrement sérieuse au droit fondamental à la liberté, l'inscription de ces critères dans une disposition de portée générale garantit effectivement « que la détermination du contenu de ces critères dans l'abstrait et l'application de ceux-ci dans un cas concret soit l'œuvre d'autorités institutionnellement distinctes »<sup>4</sup>. La fixation desdits critères dans une loi écrite permet ainsi de garantir une plus grande sécurité juridique, de mieux encadrer le pouvoir de l'administration et de faciliter le contrôle juridictionnel *a posteriori*.

La Cour de justice, si elle exige que les critères en question soient inscrits dans une loi écrite de manière à protéger les demandeurs d'asile contre l'arbitraire, ne se prononce toutefois pas sur le contenu de ces critères. La question de la juridiction tchèque portait non pas sur le contenu mais sur la source normative desdits critères<sup>5</sup>. Les Etats membres demeurent ainsi libres de définir le contenu des critères permettant d'apprécier l'existence d'un risque de fuite. En d'autres termes, même si le risque de fuite doit être apprécié sur base de critères objectifs fixés par une législation, la liberté des Etats de déterminer quels sont ces critères subsiste. Une législation nationale pourrait donc énoncer des critères vagues et permissifs ce qui, *in fine*, ne représenterait pas une plus grande protection pour les demandeurs d'asile. La protection que le règlement Dublin III entend accorder aux demandeurs d'asile pourrait ainsi être entravée par une loi nationale donnant un contenu large à ces critères, à l'égard duquel la Cour de justice disposerait d'un pouvoir de contrôle limité. La Cour de justice peut certes définir certains standards, comme elle l'a fait concernant le risque de fuite lors de l'application de la directive retour, mais le droit européen laisse aux Etats le pouvoir, qui prend ici la forme d'une obligation, de définir les critères applicables. L'obligation de déterminer lesdits critères dans une loi écrite laisse donc ouverte la question du contenu de ces critères.

On peut également noter que la [proposition de refonte du règlement Dublin III](#), publiée par la Commission européenne en mai 2016, n'envisage pas de fixer au niveau européen les critères sur lesquels se fonde un risque de fuite.

Qu'en est-il du droit national ? Sur base de quels critères le risque de fuite est-il apprécié en droit belge ? En vertu de l'article 51/5 de la [loi du 15 décembre 1980](#), un demandeur d'asile peut, dans le cadre d'une procédure Dublin, faire l'objet d'un maintien en détention durant le temps strictement nécessaire à la détermination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande et/ou à l'exécution du transfert. Cette disposition est toutefois antérieure à l'entrée en vigueur du règlement Dublin III et n'a pas été modifiée depuis<sup>6</sup>. En outre, cette disposition ne fait aucunement mention du risque de fuite comme condition pour priver un demandeur d'asile de liberté. Le droit national n'est donc pas conforme, à cet égard, avec l'article 28 du règlement Dublin III ni, *a fortiori*, avec l'enseignement tiré de la décision commentée.

Si la loi du 15 décembre 1980 offre, en son article premier, une définition du « risque de fuite », issue de la transposition de la directive retour, la loi ne fournit pas de critères objectifs sur base

<sup>4</sup> Conclusions de l'avocat général, §82.

<sup>5</sup> Ce point est, à juste titre, soulevé par l'avocat général dans ses conclusions (§80).

<sup>6</sup> Emmanuelle Néraudau et Sylvie Saroléa, *La réception du droit européen de l'asile en droit belge : le règlement Dublin*, Louvain-la-Neuve, Publications de l'Université catholique de Louvain, 2014, p. 207.

desquels ce risque doit être apprécié<sup>7</sup>. Les critères sur lesquels peut se fonder un risque de fuite ne sont effectivement pas repris dans la loi elle-même mais dans les travaux préparatoires de la loi de transposition, qui cite quelques cas à titre exemplatif<sup>8</sup>. Se pose ainsi la question de savoir si l'enseignement de la Cour dans l'arrêt commenté vaut également en matière de retour.

## II. La délimitation du risque de fuite en matière de retour

En vertu de l'article 15, §1, de la directive retour, un étranger en séjour irrégulier peut, à moins que d'autres mesures moins coercitives soient envisageables, faire l'objet d'une mesure privative de liberté en vue de son éloignement, lorsqu'il existe un risque de fuite notamment. Le risque de fuite est défini à l'article 3 de la directive comme étant « le fait qu'il existe des raisons, dans un cas particulier et sur la base de *critères objectifs définis par la loi*, de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet de procédures de retour peut prendre la fuite » (nous soulignons). La définition du risque de fuite est ainsi quasiment identique à celle qui figure à l'article 2, sous n), du règlement Dublin III. Dans les deux cas, la définition indique que les critères sur base desquels il existe des raisons de penser qu'un risque de fuite existe sont définis par la loi.

Bien que la rétention d'un étranger à des fins d'éloignement relève d'un régime différent de la rétention de demandeurs d'asile, ainsi que l'a rappelé la Cour de justice dans l'affaire *Kadzoev*, la délimitation de la notion centrale qu'est le « risque de fuite » est commune aux deux régimes. Dans ses conclusions, l'avocat général fait précisément le rapprochement entre les deux et se base sur le risque de fuite dans la directive retour pour justifier, *a fortiori*, la nécessité d'une intervention du législateur en vue de fixer les critères sur base desquels la risque de fuite doit être apprécié *in concreto*<sup>9</sup>. Au regard des textes, la définition du risque de fuite étant presque mot pour mot identique, il n'y a pas de raison de distinguer ici entre la directive retour et le règlement Dublin III. Une interprétation téléologique appelle également la même solution. L'objectif étant dans les deux cas de protéger les intéressés contre une détention arbitraire, si la Cour conclut que la réalisation de cet objectif nécessite que lesdits critères soient fixés dans une législation dans le cadre du règlement Dublin III, il doit logiquement en aller de même dans le cadre de la directive retour.

Cette analogie est également corroborée par la pratique nationale des Etats membres. La majorité d'entre eux ont effectivement fixé dans une loi les situations dans lesquelles un risque de fuite est susceptible de se présenter. En Allemagne, par exemple, la Cour suprême fédérale s'est prononcée sur l'absence de critères fixés par la loi permettant d'apprécier l'existence d'un risque de fuite, tant dans le cadre de transferts Dublin qu'en matière de retour, suite à quoi le législateur allemand est récemment intervenu<sup>10</sup>. La pratique dans la majorité des Etats membres appellent ainsi à ce que les critères d'appréciation du risque de fuite soient fixés par un acte législatif, ce que n'a pas fait la Belgique, pas plus que la République tchèque d'où émane l'affaire commentée.

<sup>7</sup> Article 1, 11°, de la loi du 15 décembre 1980 : « risque de fuite : le fait qu'un ressortissant d'un pays tiers faisant l'objet d'une procédure d'éloignement présente un risque actuel et réel de se soustraire aux autorités. Pour ce faire, le ministre ou son délégué se base sur des éléments objectifs et sérieux ».

<sup>8</sup> Projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 2011-2012, n° 1825/001, p. 16.

<sup>9</sup> Conclusions de l'avocat général, §§64-68.

<sup>10</sup> Nous renvoyons ici au [rapport de synthèse](#) au sujet de l'Allemagne rendu dans le cadre du projet REDIAL qui a pour but d'analyser et comparer la transposition de la directive retour dans les Etats membres.

Il s'ensuit qu'en matière de retour, la directive retour requiert également que les critères sur base desquels le risque de fuite doit être évalué soient fixés par une disposition de portée générale, comme l'a conclu la Cour en l'espèce, à l'égard du règlement Dublin III. Le législateur belge est, par conséquent, appelé à intervenir en vue de fixer ces critères pour se conformer tant au règlement Dublin III qu'à la directive retour. Lors de la transposition de cette dernière directive, le Conseil d'Etat s'était exprimé en ce sens et avait déjà interpellé le législateur sur ce point précis : « Dans la mesure où la reconnaissance d'un risque de fuite peut conduire au maintien de l'étranger ou à son assignation à résidence et donc impliquer une restriction de liberté, c'est au législateur qu'il appartient de définir les critères objectifs servant à déterminer s'il existe des raisons de penser qu'un ressortissant d'un pays tiers peut prendre la fuite »<sup>11</sup>.

### III. Conclusion

L'exigence formulée par la Cour dans l'affaire commentée de fixer, dans une disposition contraignante de portée générale, les critères objectifs sur lesquels sont fondées les raisons de craindre la fuite d'un demandeur d'asile qui fait l'objet d'une procédure de transfert Dublin est, ainsi que l'énonce la Cour, source d'une plus grande sécurité juridique et permet également de mieux encadrer le pouvoir d'appréciation des autorités nationales. Si les Etats ont ainsi l'obligation de définir ces critères dans une loi formelle, ils demeurent libres d'en déterminer le contenu. Cette dernière question demeure intacte, et les Etats conservent en la matière un pouvoir d'appréciation important. On peut donc craindre que les incertitudes et les divergences autour de l'appréciation de la notion centrale qu'est le « risque de fuite » subsisteront. Pour l'heure, il revient au législateur national de préciser quels sont les critères sur base desquels un tel risque doit être apprécié. C'est notamment le cas en Belgique où la législation actuelle apparaît ne pas être conforme au droit européen, tant au regard du règlement Dublin III que de la directive retour, l'enseignement de la Cour en l'espèce trouvant, selon nous, également à s'appliquer dans ce contexte-là.

**J.-B.F.**

### C. Pour aller plus loin

- Pour lire l'arrêt et les conclusions de l'avocat général, cliquez [ici](#).
- Vous pouvez également consulter le site du projet REDIAL au sujet de la directive retour [ici](#).

**Pour citer cette note** : J.-B. FARCY « L'appréciation du risque de fuite d'un demandeur d'asile faisant l'objet d'une procédure de transfert Dublin doit être encadrée par des critères légaux : quelles conséquences en droit belge et en matière de retour ? », *Newsletter EDEM*, Avril 2017.

---

<sup>11</sup> C.E., section de législation, [avis 49.947/2/V](#) du 27 juillet 2011, p. 8.

### 3. C.J.U.E., ARRET LOUNANI, C-573/14, EU:C:2017:71

***Infractions terroristes et soutien aux activités terroristes : harmonisation par la C.J.U.E. de la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.***

#### **A. Arrêt**

##### *1. Faits*

Le requérant, originaire du Maroc, séjourne illégalement en Belgique depuis 1997. Après le rejet de sa première demande d'asile en Allemagne (1991), il introduit une nouvelle demande de protection auprès des autorités belges en 2010. A l'appui de sa demande, il allègue la crainte d'être persécuté en cas de retour au Maroc et le risque d'y être considéré comme islamiste radical et djihadiste. En effet, le tribunal correctionnel de Bruxelles lui reproche sa participation aux activités d'un groupe terroriste sans établir sa responsabilité dans la commission d'actes terroristes. Selon les faits retenus par le tribunal, il lui est imputé le « soutien logistique à une entreprise terroriste » par le biais, notamment, de services matériels ou intellectuels, de contrefaçon de passeports, de cession frauduleuse de passeport et d'organisation d'une filière d'envoi de volontaires en Irak (pt 30).

A la suite de sa demande d'asile en Belgique, le Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides l'exclut plus d'une fois de la protection internationale en se basant sur cette condamnation et, ce, en dépit de plusieurs décisions d'annulation du Conseil du contentieux des étrangers. Après trois recours en annulation contre les décisions de refus du Commissariat général, le Conseil du contentieux des étrangers lui reconnaît la protection internationale aux motifs que le requérant n'a pas été condamné pour infractions terroristes. En fait, le Conseil reproche au Commissariat une mauvaise interprétation de la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Pour ce faire, il réforme la décision du Commissariat en raison de l'absence de gravité requise pour l'application de la clause d'exclusion de l'article 12, § 2, sous c), de la directive qualification (pts 36-37).

Saisi pour la seconde fois d'un recours en cassation administrative, le Conseil d'Etat choisit cette fois la surséance plutôt que le renvoi comme précédemment décidé. Il pose cinq questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, qui n'en retient que trois.

##### *2. Questions préjudicielles*

Premièrement, la juridiction administrative s'interroge sur les conditions d'application de l'article 12, § 2, c), de la directive qualification. Ainsi, elle pose la question de savoir si cette disposition requiert la condamnation du requérant pour l'une des infractions terroristes au sens de l'article 1<sup>er</sup>, § 1, de la décision-cadre 2002/475. En d'autres termes, l'application de l'article 12, § 2, c), est-elle conditionnée par une décision de condamnation pour l'une des infractions terroristes visées à l'article 1<sup>er</sup>, § 1, de la décision-cadre ?

Se conformant à sa jurisprudence antérieurement établie depuis l'affaire *B et D*, la Cour de justice de l'Union européenne refuse d'interpréter la directive « qualification » à la lumière de la décision-cadre n°2002/475. Ce refus repose aussi bien sur le texte de la directive que sur le contexte de son élaboration. Du point de vue du texte, l'absence de référence à la décision-cadre dans la directive,

contrairement à la Convention de Genève de 1951, atteste la volonté du législateur européen de ne pas se baser sur ce texte. Quant au contexte, la Cour relève que la directive qualification, à travers l'article 12, § 2, c), a pour but d'empêcher les « indignes » de bénéficier de la protection internationale. Par contre, la décision-cadre vise à rapprocher les définitions des infractions terroristes entre Etats membres. Il en résulte que les deux textes ont été élaborés dans deux contextes différents, à savoir la lutte contre le terrorisme d'une part et le contexte humanitaire, d'autre part.

La Cour conclut de ce qui précède que l'article 12, § 2, c), doit s'interpréter à la lumière de la Convention de Genève de 1951 plutôt que sur base de la décision-cadre. L'article 12, § 2, c), de la directive, à l'instar de l'article 1, F, de la Convention de Genève, renvoie à la notion d'agissements contraires aux principes et aux buts dont l'interprétation repose sur les résolutions des Nations selon le considérant 22 (pt 45). A partir de la résolution 1624 (2005), la Cour en déduit que les agissements contraires aux buts et aux principes ne se limitent pas aux infractions terroristes mais s'étendent également aux activités de financement, d'organisation, de préparation ou toute autre tentative. En conséquence, la Cour conclut à l'absence d'une exigence de condamnation pénale au sens de l'article 1 de la décision-cadre pour l'application de l'article 12, § 2, c), de la directive qualification (pt 54).

Deuxièmement, la juridiction administrative pose deux questions relatives, respectivement, au champ matériel et aux seuils de gravité des faits considérés comme des agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies.

Concernant le champ matériel, la juridiction administrative s'interroge sur le contenu de la notion des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. A cet effet, elle se demande si les faits reprochés aux requérants constituent des agissements contraires aux buts des Nations Unies.

Au sujet des seuils de gravité, le Conseil d'Etat se demande si la condamnation pénale est un indice pour constater l'existence d'un agissement contraire aux buts et aux principes des Nations Unies. En cas de réponse négative, est-il requis de procéder nécessairement à un examen individuel des faits de la cause ?

Après avoir statué sur la recevabilité, la Cour de justice répond simultanément aux deux questions.

A cet effet, elle ne considère pas le soutien logistique à une organisation terroriste, en soi, comme un agissement contraire aux buts et principes des Nations Unies. Elle préconise une évaluation des faits en tenant compte de chaque cas dont l'examen revient aux autorités nationales. Pour déterminer l'incompatibilité des faits examinés aux buts et principes des Nations Unies, elle se base sur un faisceau d'indices dont l'examen aboutit à répondre à la deuxième question relative aux seuils de gravité. Pour qu'un agissement implique l'application de l'article 12, il y a lieu de prendre en compte certaines indications telles que la dimension internationale du groupe et de leurs activités, l'inscription sur la liste des Nations Unies, etc.

Or, les faits reprochés au requérant atteignent les seuils de gravité requis au regard des indications formulées ci-dessus. Selon la Cour,



« Il était membre dirigeant d'un groupe terroriste de dimension internationale qui a été inscrit, le 10 octobre 2002, sur la liste des Nations Unies (...) et qui est demeuré sur cette liste, depuis lors mise à jour. Ses activités de soutien logistique aux activités de ce groupe revêtent une dimension internationale dans la mesure où il a été impliqué dans la contrefaçon de passeports et a aidé des volontaires souhaitant se rendre en Irak » (pts 74).

Par conséquent, la Cour en déduit que ces faits sont à même de justifier de l'exclusion du statut de réfugié.

## B. Éclairage

Le raisonnement de la Cour soulève deux observations liées, d'une part à l'interprétation large de la cause d'exclusion de l'article 12, § 2, c) et, d'autre part, à l'interprétation évolutive basée sur les résolutions du conseil de sécurité des Nations Unies.

Plusieurs remarques ont été formulées à l'égard de cet arrêt au sujet de l'interprétation large de la clause d'exclusion. Selon le professeur Steve Peers, « the court's judgement asserts a broad scope of the exclusion clause, meaning that a degree of support for foreign fighters will also result in exclusion from refugee status ».<sup>1</sup> En fait, cet auteur qualifie ce raisonnement de large au regard de l'arrêt *B et D*. Dans cet arrêt, la Cour semble limiter l'application de la cause d'exclusion de l'article 12, § 2, c), de la directive qualification aux auteurs d'infractions terroristes ou à « anyone who has been directly involved in terrorist acts ».<sup>2</sup>

Pourtant, cette vision centrée sur l'arrêt *B et D* ignore celle adoptée ultérieurement par l'arrêt *HT*. Dans cet arrêt, la Cour avait jugé « également que le soutien à une association terroriste inscrite sur la liste annexée à la position commune 2001/931/PESC du Conseil relative à l'application de mesures spécifiques en vue de lutter contre le terrorisme peut constituer une des « raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public »<sup>3</sup>, au sens de l'article 24, § 1<sup>er</sup>, de la directive qualification.

Par conséquent, le raisonnement de la Cour dans le présent arrêt s'inscrit dans le cadre de l'harmonisation de sa jurisprudence relative aux activités terroristes plutôt que dans l'interprétation large de la clause d'exclusion. Si cet argument basé sur l'harmonisation de la jurisprudence n'est pas contestable sur le plan systémique, il n'en est pas moins critiquable du point de vue de la comparabilité. En effet, les arrêts *Lounani* et *B et D*, d'une part, et l'arrêt *HT*, d'autre part, ne sont pas comparables. Les premiers concernent la clause d'exclusion de l'article 12 alors que le second analyse la révocation du titre de séjour d'un réfugié au sens des articles 21 et 24 de la directive « qualification ». Le point en commun entre les trois arrêts, comme le relève par ailleurs l'avocat général, est la consécration de l'approche actuelle du Conseil de sécurité selon laquelle « les actes de terrorisme international sont contraires aux buts et aux principes des Nations

<sup>1</sup> Steve Peers, "Foreign fighters helpers excluded from refugee status: the ECJ clarifies the law", *EU Law Analysis*, 31 January 2017.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> H. Gribomont, « Révocation du titre de séjour d'un réfugié et 'raisons impérieuses liées à la sécurité nationale ou à l'ordre public' : clarification de la C.J.U.E. », *Newsletter EDEM*, août 2015.



Unies ». <sup>4</sup> En interprétant l'article 12, § 2, sous c), à la lumière des résolutions du Conseil de sécurité, la Cour de justice participe à l'harmonisation de sa jurisprudence relative aux activités terroristes.

Le recours aux résolutions du Conseil, qui sous-tend le raisonnement de la Cour, conduit à l'examen de la deuxième observation relative à l'interprétation évolutive. Ce principe interprétatif signifie que « la Convention est un instrument vivant devant être interprété à la lumière des conditions actuelles et conformément aux développements du droit international ». <sup>5</sup> En se fondant sur les résolutions adoptées depuis 2001 jusqu'à ce jour, la Cour clarifie la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies à la lumière de la position actuelle du Conseil de sécurité. Ce raisonnement repose sur le considérant 22 de la directive qualification. Selon ce considérant,

« Les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies sont évoqués dans le préambule et aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la charte des Nations unies et précisés, entre autres, dans les résolutions des Nations unies concernant les « mesures visant à éliminer le terrorisme international ». <sup>6</sup>

La motivation de la Cour relève la nature dynamique de la notion d'agissements contraires aux buts et principes des Nations Unies. Cela s'explique par le fait que, « the UN Charter also has a dynamic aspect, and in certain areas the practical content of declared purposes and principles must be determined in the light of more general developments ». <sup>7</sup>

Néanmoins, cet aspect dynamique, associé aux prises de position récurrentes du Conseil de sécurité, peut susciter la crainte d'une interprétation large et flexible de la clause d'exclusion dont la nature commande à une interprétation stricte. Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur l'effet d'un tel raisonnement sur le champ d'application de l'article 12, § 2, c), de la directive qualification.

En recourant aux résolutions du Conseil de sécurité au titre de pratique interprétative, la Cour de justice de l'Union européenne ne va pas ni au-delà du texte de la Convention de Genève ni du contexte de son élaboration.

Sur le plan du texte, l'article 1, F, de la Convention de Genève auquel correspond en substance l'article 12, § 2, c) de la directive renvoie à la notion des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Pour interpréter cette notion, il convient de se référer à la pratique des organes des Nations Unies, à savoir l'Assemblée Générale et le Conseil de sécurité. Or, ces résolutions considèrent le terrorisme international comme des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. Par conséquent, il se dégage une obligation de l'Etat de refuser le statut de réfugié à toute personne impliquée dans des activités terroristes. En d'autres termes, le

<sup>4</sup> Conclusions de l'Avocat Général M<sup>me</sup> Eleanor Sharpston présentées le 31 mai 2016 dans M. Lounani, affaire C-573/14, par. 49.

<sup>5</sup> *Idem*, par. 31. Voy. aussi H.C.R., « Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés », Genève, 2011, p. 1.

<sup>6</sup> Considérant 22 de la directive qualification.

<sup>7</sup> G.S. Goodwin-Gill and J. McAdam, « The refugee in international law, 3<sup>th</sup> Edition, Oxford University press, 2007, p. 185.

non-respect de la pratique découlant de ces résolutions entraîne la violation de la Convention elle-même<sup>8</sup>.

Sur le plan contextuel, l'interprétation adoptée par la Cour et découlant de ces résolutions n'est pas contraire aux objectifs de la clause d'exclusion, à savoir le refus de la protection internationale à l'indigne et aux auteurs de certains crimes graves. L'avocat général le relève à juste titre dans ses conclusions<sup>9</sup> et la Cour le suit en considérant les faits reprochés à Monsieur *Lounani* comme pouvant justifier l'exclusion du statut de réfugié<sup>10</sup>. En fait, la Cour de justice l'exclut en tant qu'« indigne » plutôt que comme auteurs de crimes graves.

Après les observations, deux enseignements peuvent résulter de cet arrêt. D'une part, il confirme la dimension internationale de la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies. En d'autres termes, les activités terroristes d'un individu pris isolément ne sauraient « revêtir suffisamment de poids sur la scène internationale »<sup>11</sup> pour entraîner l'application de l'article 12, § 2, c), de la directive qualification.

D'autre part, cet arrêt met en évidence le revers de l'interprétation évolutive. Si d'habitude, on y recourt pour protéger les demandeurs d'asile, rien n'empêche aux instances d'asile de l'utiliser afin de limiter le champ d'application des textes juridiques en écartant les indignes de la protection internationale.

**T.M.**

### **C. Pour aller plus loin**

**Consulter l'arrêt :** C.J.U.E., 31 janvier 2017, *M. Lounani*, [C-573/14](#); ECLI:EU:C:2017:71

#### **Doctrines :**

Peers S., « Foreign fighters helpers excluded from refugee status: the ECJ clarifies the law », [EU Law Analysis](#), 31 January 2017

**Pour citer cette note :** T. MAHESHE, « Infractions terroristes et soutien aux activités terroristes : harmonisation par la C.J.U.E. de la notion d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies », *Newsletters EDEM*, avril 2017.

<sup>8</sup> P. D'Argent et P. D'Huart, « L'article 1, F, c), de la Convention de Genève relative au statut de réfugié du 28 juillet 1951 : éléments matériels », in V. Chetail et L.-Chevalier, « Asile et extradition : théorie et pratique de l'exclusion du statut de réfugié », Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 104.

<sup>9</sup> [Conclusions](#) de l'Avocat Général M<sup>me</sup> Eleanor Sharpston présentées le 31 mai 2016 dans *M. Lounani*, affaire C-573/14, par. 49.

<sup>10</sup> C.J.U.E., 31 janvier 2017, *M. Lounani*, [C-573/14](#); ECLI:EU:C:2017:71, par. 75.

<sup>11</sup> S. Saroléa (Dir.), L. Leboeuf, « La réception du droit européen de l'asile : la directive qualification », Louvain-la-Neuve, 2014, p. 133.