

Les Cahiers sont rédigés par l'EDEM, l'équipe Droits européens et migrations, constituée à l'UCL au sein du CeDIE. Chaque mois, ils se proposent 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. Les Cahiers contiennent des commentaires en français et en anglais. Si vous n'êtes pas abonné aux Cahiers, vous pouvez le faire en adressant un mail à cedie@uclouvain.be.

These Commentaries are written by the European Rights and Migration team (EDEM), which is part of the UCL. Each month, they present recent judgments from national or European courts in the field of the implementation of European asylum and immigration law in Belgian law. The Commentaries are written in French and/or English. If you wish to subscribe, please send an email to cedie@uclouvain.be.

L'EDEM souhaite vous informer de la parution depuis le mois de septembre 2018 des cahiers du CERDHO.

Le CERDHO est un centre de recherche au sein de l'Université Catholique de Bukavu en RDC. Il se propose de commenter quelques arrêts d'une juridiction nationale ou internationale dans ses domaines de recherche, à savoir le droit international humanitaire ou les droits de l'homme. Même s'il ne s'agit pas de jurisprudence en lien direct avec les migrations, ces commentaires donnent un éclairage sur la jurisprudence des Cours et Tribunaux en RDC ou encore de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Vous pouvez consulter ces cahiers via le lien suivant : <https://uclouvain.be/fr/instituts-recherche/juri/cedie/cahiers-du-cerdho.html>

Sommaire

1. C.J.U.E., 7 novembre 2018, C et A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876 – Conditions d'intégration et droit de séjour autonome en matière de regroupement familial : oui, mais... Jean-Baptiste Farcy 4

Directive 2003/86/CE – Regroupement familial – Titre de séjour autonome – Conditions d'intégration – Proportionnalité – Cour constitutionnelle belge – Article 1^{er}/2 Loi du 15 décembre 1980.

La Cour de justice valide les conditions d'intégration imposées par les Pays-Bas aux ressortissants de pays tiers ayant bénéficié du regroupement familial sur la base de la directive 2003/86 lorsqu'ils demandent l'octroi d'un titre de séjour autonome. La Cour rappelle que l'objectif est de faciliter l'intégration des personnes étrangères. Au regard de cet objectif, le juge européen tente d'encadrer

CeDIE – Centre Charles de Visscher
pour le droit international et européen
EDEM – Equipe droits européens et migrations
Place Montesquieu, 2
1348 Louvain-la-Neuve
Belgique
cedie@uclouvain.be

Contact :
Jean-Yves Carlier [jean-yves.carlier@uclouvain.be]
Jean-Baptiste Farcy [jean-baptiste.farcy@uclouvain.be]
Christine Flamand [christine.flamand@uclouvain.be]
Eleonora Frasca [eleonora.frasca@uclouvain.be]
Hélène Gribomont [helene.gribomont@uclouvain.be]
Luc Leboeuf [luc.leboeuf@uclouvain.be]
Matthieu Lys [matthieu.lys@uclouvain.be]
Trésor Maheshe Musole [musole.maheshe@uclouvain.be]
Emmanuelle Néraudau [eneraudau@gmail.com]
Géraldine Renaudière [geraldine.renaudiere@uclouvain.be]
Sylvie Sarolea [sylvie.sarolea@uclouvain.be]
Alice Sinon [alice.sinon@uclouvain.be]
Lilian Tsourdi [evangelia.tsourdi@uclouvain.be]



Les Cahiers de l'EDEM ont vu le jour dans le cadre du projet de recherche fonds européen pour les réfugiés – UCL.

la marge de manœuvre des États membres. Suivant la jurisprudence européenne, la Cour constitutionnelle belge a admis la légalité de la condition générale d'intégration prévue à l'article 1^{er}/2 de la loi du 15 décembre 1980.

2. C.J.U.E., 4 octobre 2018, *Fathi*, C-56/17, ECLI:EU:C:2018:803 – Persécution pour motifs religieux : la Cour consolide sa jurisprudence antérieure. *Alice Simon*.....9

Demande de protection internationale – Règlement Dublin III – Détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande de protection – Non obligation de notification préalable de la prise en charge de la demande par l'Etat auprès duquel celle-ci a été déposée - Portée et contenu du recours contre la décision rejetant la demande de protection – Persécution pour motifs religieux – Notion de religion – Portée du droit à la vie privée du demandeur – Actes constitutifs de persécution pour motifs religieux

Dans cet arrêt rendu sur questions préjudicielles posées par le tribunal administratif de Sofia, Bulgarie, la CJUE précise les contours formels du processus de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale et la portée du recours introduit contre le refus d'une telle protection. Elle revient également sur la notion de religion et sur les éléments qui doivent être avancés pour démontrer l'existence d'une persécution pour motifs religieux. Finalement, elle confirme les enseignements de sa jurisprudence X et Y du 5 septembre 2012 s'agissant des actes constitutifs de persécution pour motifs religieux.

3. ECJ, 13 September 2018, *Ahmed*, c-369/17, ECLI:EU:C:2018:713 : Exclusion from subsidiary protection status must be preceded by a full investigation of all the circumstances of the individual case: one step further in the direction of a single international protection status. *Eleonora Frasca*16

Asylum - Subsidiary protection status – Exclusion from eligibility – Directive 2011/95/EU – Article 17(1)(b) – Conviction of a serious crime – Determination of seriousness on the basis of the penalty provided for under national law – Need for an individual assessment.

With the judgment of 13 September 2018 (C-368/17), the Court of Justice of the European Union established that the national authority ruling on the application for subsidiary protection must assess the seriousness of the crime that could result in a person being excluded from the benefit of subsidiary protection. This assessment shall consist of a full investigation into the circumstances of the individual case in question and cannot be taken automatically. By applying by analogy its own case-law on exclusion from refugee status to this subsidiary protection case, the Court has contributed to further aligning refugee and subsidiary protection in the direction of a single international protection status.

1. C.J.U.E., 7 NOVEMBRE 2018, C & A, C-257/17, ECLI:EU:C:2018:876

Conditions d'intégration et droit de séjour autonome en matière de regroupement familial : oui, mais...

Jean-Baptiste Farcy

A. Faits et arrêt de la Cour

La question préjudicielle posée par le Conseil d'État néerlandais à la Cour de justice concerne les conditions d'intégration imposées à des ressortissants de pays tiers bénéficiant du regroupement familial, en vertu de la directive 2003/86. Après avoir séjourné aux Pays-Bas sous couvert d'un permis de séjour temporaire depuis novembre 2008 et décembre 1997 respectivement, la première et la deuxième requérantes ont introduit une demande de modification de ce permis en un permis de séjour prolongé et autonome. Leurs demandes ont été rejetées par le secrétaire d'État au motif qu'elles n'avaient pas établi avoir réussi l'examen d'intégration civique, sauf à démontrer qu'elles en étaient dispensées. La juridiction de renvoi demande à la Cour de justice si l'article 15 de la directive 2003/86 s'oppose à de tels rejets.

Au préalable, la Cour de justice s'est déclarée compétente pour trancher cette question, bien qu'elle concerne une situation purement interne, les regroupants sont dans les deux cas des ressortissants néerlandais n'ayant pas fait usage de leur droit à la libre circulation. Dès lors que le législateur néerlandais a fait le choix, de manière directe et inconditionnelle, de rendre les dispositions de la directive 2003/86 applicable à de telles situations, afin d'éviter ce qu'on appelle les discriminations à rebours, la Cour est compétente pour connaître du litige (§33).

Sur le fond, la Cour commence par rappeler qu'au titre de l'article 15 de la directive 2003/86, la délivrance d'un titre de séjour autonome constitue, en principe, un droit au terme d'un séjour de cinq ans sur le territoire d'un État membre. Le législateur national peut néanmoins subordonner l'octroi d'un tel titre à certaines conditions qu'il lui appartient de définir, y compris des conditions d'intégration¹. Les États membres disposent donc d'une marge de manœuvre importante pour fixer les règles régissant l'octroi d'un titre de séjour autonome. Cette marge de manœuvre ne peut toutefois être utilisée par les États membres d'une manière qui compromette la réalisation de l'objectif de l'article 15 de la directive, à savoir permettre aux membres de la famille du regroupant d'accéder à un statut indépendant, et en limite l'effet utile.

La Cour considère, ensuite, que s'agissant de la réussite d'un examen d'intégration civique portant sur la langue et la société de l'État d'accueil, il n'y a pas lieu d'exclure, de manière générale, la faculté qu'ont les États membres d'imposer une telle condition. L'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/86 permet d'ailleurs aux États membres d'exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment à des mesures d'intégration, à défaut de quoi ils n'obtiendraient pas, le cas échéant, un

¹ Sur ce point, la Cour est en désaccord avec son avocat général qui considère que l'article 15 vise uniquement les conditions procédurales, et non matérielles.

titre de séjour autonome. La Cour souligne également qu'une telle condition se retrouve dans la directive 2003/109 qui consacre le statut de résident de longue durée. Par ailleurs, la Cour estime que l'instauration de conditions relatives à l'intégration est cohérente avec l'objectif de faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers (§55). Enfin, il n'y a pas lieu de considérer que de telles conditions sont susceptibles *a priori* de priver l'article 15 de la directive 2003/86 de son effet utile dès lors qu'ayant vécu durant, au moins, cinq ans sur le territoire d'un État membre, les ressortissants de pays tiers concernés devraient avoir une certaine connaissance de la langue et de la société de cet État.

La Cour encadre toutefois la faculté qu'ont les États membres d'imposer des conditions d'intégration. Le principe étant le droit d'obtenir un titre de séjour autonome au terme de cinq années de résidence légale et continue sur le territoire d'un État membre, les conditions imposées doivent être proportionnées par rapport à l'objectif poursuivi, et elles ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (§60). Au paragraphe 63 de l'arrêt commenté, la Cour donne des précisions et pose une série de critères pour que la réussite d'un examen d'intégration civique soit acceptable. Premièrement, les connaissances exigées doivent correspondre à un niveau élémentaire. Deuxièmement, la législation nationale ne doit pas empêcher l'octroi d'un titre de séjour autonome à la personne étrangère qui apporte la preuve de sa volonté de réussir l'examen et des efforts déployés à cette fin. Troisièmement, les circonstances individuelles, telles que l'âge, le niveau d'éducation, la situation financière ou l'état de santé, doivent être dûment prises en considération. Dernièrement, les frais afférents audit examen ne peuvent être excessifs.

Par conséquent, les États membres peuvent subordonner l'octroi d'un titre de séjour autonome aux étrangers bénéficiant du regroupement familial en vertu de la directive 2003/86 à la réussite d'un examen d'intégration civique, pour autant que les modalités concrètes ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de facilitation de l'intégration des personnes concernées.

Quant à la troisième question, la Cour énonce que l'octroi d'un titre de séjour ne constitue pas un acte déclaratif. L'article 15, paragraphe 1^{er}, de la directive 2003/86 précise effectivement que l'octroi d'un tel titre se fait « au besoin sur demande », et n'est donc pas automatique.

B. Éclairage

L'arrêt commenté s'inscrit dans le prolongement de l'arrêt *K et A* de juillet 2015 (1). La Cour de justice rappelle que l'objectif des conditions d'intégration que choisit d'imposer un État membre est de faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers, et non pas de constituer un obstacle à l'obtention d'un titre de séjour plus stable. Dans un arrêt du 4 octobre 2018, la Cour constitutionnelle, tout en validant pour l'essentiel la condition générale d'intégration reprise à l'article 1^{er}/2 de la loi du 15 décembre 1980, confirme ce principe (II).

1. La Cour de justice rappelle que l'objectif est de faciliter l'intégration des étrangers, pas de les sélectionner

La Cour de justice ne conteste pas que les États membres peuvent imposer des conditions d'intégration, telle que la réussite d'un examen d'intégration civique portant sur la langue et la société de cet État, aux ressortissants de pays tiers qui bénéficient des dispositions de la directive

2003/86. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, de cette directive, les États membres peuvent imposer des conditions d'intégration préalablement ou postérieurement à l'arrivée sur leur territoire. Toutefois, concernant les membres de la famille de réfugiés, les mesures d'intégration ne peuvent s'appliquer qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial.

Conformément à l'article 15, paragraphe 4, de la directive, les États membres peuvent subordonner l'octroi d'un titre de séjour autonome à la réussite d'un examen d'intégration civique, comme c'est le cas aux Pays-Bas. L'absence d'intégration d'un ressortissant de pays tiers peut avoir des conséquences sur son droit de séjour. Ainsi que l'affirme la Cour de justice dans l'arrêt commenté,

« l'efficacité des mesures éventuellement adoptées par un État membre dans le cadre de l'article 7, paragraphe 2, [...] pourrait être fragilisée si l'absence d'intégration d'un ressortissant d'un pays tiers au terme d'une période de cinq ans ne pouvait en aucun cas s'opposer à la consolidation de son droit de séjour en application de l'article 15 de cette directive » (§57).

La Cour ne remet pas non plus en cause la légitimité de l'objectif poursuivi par les mesures nationales d'intégration, telle que celle en cause. Elle rappelle néanmoins que l'objectif doit être de faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers (§§55 et 62). Dans l'arrêt *K et A* du 9 juillet 2015, la Cour avait énoncé sans ambiguïté que les mesures d'intégration « ne peuvent être considérées comme légitimes que si elles permettent de faciliter l'intégration des membres de la famille du regroupant » (§52).

Dans ce même arrêt, auquel la Cour se réfère dans l'arrêt commenté, elle avait également estimé que « l'acquisition de connaissances tant de la langue que de la société de l'État membre d'accueil facilite largement la communication entre les ressortissants de pays tiers et les ressortissants nationaux et, de surcroît, favorise l'interaction et le développement de rapports sociaux entre ceux-ci » (§53). Une évaluation des connaissances linguistiques et de la société d'accueil constitue ainsi une mesure adéquate.

L'objectif étant de faciliter l'intégration des ressortissants de pays tiers, les conditions imposées ne sauraient être à ce point exigeantes qu'elles constitueraient un obstacle difficilement surmontable, empêchant, en pratique, les ressortissants de pays tiers d'obtenir un permis de séjour autonome au terme de cinq années de résidence (§52). Conformément au principe de proportionnalité, les conditions d'intégration ne doivent pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ledit objectif. Ainsi que l'énonce le quinzième considérant de la directive 2003/86, l'octroi d'un titre autonome de celui du regroupant participe à l'intégration des membres de la famille. Autrement dit, l'obtention d'un permis de séjour plus stable ne consacre pas l'intégration d'un étranger mais la facilite. Imposer la réussite d'un examen d'intégration civique ne peut avoir pour effet de renverser ce principe. Cela signifie que les connaissances exigées doivent correspondre à un niveau élémentaire, ce qui équivaut sans doute à un niveau A2 dans une des langues nationales. Dans le prolongement de l'arrêt *K et A*, la Cour affirme que la volonté de réussir l'examen et les efforts déployés à cette fin sont des éléments déterminants, indépendamment de la réussite dudit examen. Sans le dire explicitement, la Cour admet que l'intégration constitue une obligation de moyen et non de résultat, ce qui explique la nécessité de prendre en compte les circonstances éventuelles, telles que l'âge, le niveau d'éducation, l'état de santé ou la situation financière (§64).

Par cet arrêt, la Cour de justice confirme sa jurisprudence antérieure. Elle rappelle aux Pays-Bas que l'intégration doit être un processus souple et mutuel. Les États membres peuvent imposer des conditions d'intégration pour autant que l'objectif soit de faciliter l'intégration des membres de la famille de ressortissants de pays tiers. Les étrangers doivent démontrer leur volonté d'apprendre la langue, l'histoire et les institutions du pays d'accueil, et en retour ce dernier doit tenir compte des circonstances individuelles. La Cour veille ainsi à ce que les exigences requises ne discriminent pas une partie de la population, souvent déjà précarisées². La reconnaissance de droits sociaux et économiques, attachés notamment à un statut de séjour plus protecteur, participe à l'intégration des étrangers. L'octroi d'un tel statut ne peut être conçu uniquement comme la récompense d'une intégration certaine. La balance est toutefois délicate entre, d'une part, encourager l'intégration des ressortissants de pays tiers et, d'autre part, éviter que les exigences requises ne constituent un motif d'exclusion déguisé. Sans interdire l'imposition de conditions d'intégration, la Cour de justice encadre la marge de discrétion des administrations nationales.

Dans le prolongement de cette jurisprudence, la Cour constitutionnelle belge a récemment validé, dans une large mesure, la loi du 18 décembre 2016 insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980³.

2. La Cour constitutionnelle valide la condition générale d'intégration

La loi du 18 décembre 2016 insère un nouvel article 1/2 dans la loi du 15 décembre 1980⁴. Cette disposition impose aux primo-arrivants visés (de nombreuses catégories d'étrangers sont exemptées) de signer une déclaration par laquelle ils indiquent comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société belge. Les personnes concernées doivent être prêtes à s'intégrer dans la société, engagement dont la sincérité peut être contrôlée durant les premières années de leur séjour en Belgique. À défaut de fournir des efforts raisonnables d'intégration, les personnes visées peuvent perdre leur titre de séjour. L'Office des étrangers apprécie ces efforts en tenant compte, entre autres, du suivi d'un cours d'intégration ou d'une formation professionnelle, de l'exercice d'une activité économique, de la poursuite d'études, de la connaissance de la langue du lieu de résidence, ou encore de la participation active à la vie associative.

Un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle a été introduit par plusieurs associations. Dans un [arrêt du 4 octobre 2018](#), la Cour a largement validé la loi du 18 décembre 2016. Plusieurs moyens d'annulation ont été soulevés, y compris le non-respect des règles répartitrices de compétences, l'absence d'un recours effectif en cas de retrait du titre de séjour en raison du contrôle de pure légalité opéré par le Conseil du contentieux des étrangers, et la violation des principes de proportionnalité et de sécurité juridique. En lien avec l'arrêt commenté de la Cour de justice, ce commentaire se limitera au troisième moyen tiré de la violation du principe de proportionnalité et de l'absence de sécurité juridique, en raison respectivement des conséquences du non-respect des

² Sur la question : S. GANTY, « Reconsidering Civic Integration Policies for Migrants through the Lens of Socio-economic Status : Examples of Belgian and Dutch Legal Orders », in D. CUYPERS et J. VRIELINK (dir.), *Equal Is Not Enough: Discrimination Law in Theory and Practice*, Cambridge, Intersentia, 2016, pp. 104 et sv.

³ C.C., [arrêt n° 126/2018](#), 4 octobre 2018.

⁴ [Loi du 18 décembre 2016](#) insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 16 janvier 2017.

conditions d'intégration et de la marge d'appréciation dont dispose l'administration qui ne permet pas aux intéressés de savoir à l'avance s'ils remplissent les conditions d'intégration.

Concernant d'abord le caractère proportionné de la mesure, la Cour constitutionnelle cite longuement la jurisprudence de la Cour de justice. Elle rappelle que l'objectif n'est pas de sélectionner certains étrangers, et d'en pénaliser d'autres (B.39.4). La personne étrangère peut démontrer sa volonté et ses efforts d'intégration sur la base des critères mentionnés dans la loi, mais également sur la base d'autres éléments. Contrairement aux Pays-Bas, la condition d'intégration imposée par la loi du 18 décembre 2016 n'exige pas la réussite d'un examen d'intégration civique. Ainsi, la Cour constitutionnelle juge que la disposition attaquée impose à l'étranger non pas une obligation de résultat mais une obligation de moyen (B.40.2).

Sur la base des travaux préparatoires, la Cour estime que l'absence d'efforts pour s'intégrer ne permet pas de justifier à elle seule le retrait d'un permis de séjour (B.40.3)⁵. Par conséquent, la seule circonstance qu'un étranger ne fournit pas des efforts raisonnables d'intégration ne peut pas être invoquée par l'Office des étrangers pour rejeter une demande de prolongation d'un titre de séjour ou pour retirer un titre de séjour. Dès lors qu'aucun effet automatique en matière de séjour n'est attaché à la condition générale d'intégration, la Cour considère que la mesure n'est pas, en soi, disproportionnée. En définitive, la proportionnalité devra être appréciée *in concreto*.

La Cour juge néanmoins que le critère du « passé judiciaire » n'est pas, en tant que tel, proportionné à l'objectif d'intégration. La commission d'une infraction ne permet pas de déduire que l'étranger est en défaut de démontrer la volonté et les efforts d'intégration demandés (B.40.8).

En imposant à l'étranger une obligation de moyen et non de résultat, l'article 1/2 de la loi du 15 décembre 1980 confère un pouvoir d'appréciation important à l'administration qui, d'après les parties requérantes, ne satisfait pas au principe de légalité. Il est vrai qu'à la lecture de cette disposition, un étranger peut difficilement apprécier le degré d'intégration qui est attendu de lui. Il n'est, par exemple, pas certain que la réussite d'un parcours d'intégration soit suffisante. La Cour constitutionnelle vérifie alors si le pouvoir d'appréciation de l'administration est encadré par certaines garanties contre l'arbitraire. Bien que les critères repris dans la loi soient « définis de manière suffisamment précise et prévisible », d'après la Cour, l'administration n'est pas tenue par ceux-ci et elle peut prendre d'autres critères en considération. Par conséquent, en amont, les critères fixés par la loi ne permettent pas réellement de prévenir le risque d'arbitraire. Par contre, la marge d'appréciation de l'administration est, en tout cas, soumise au principe de proportionnalité, de sorte que l'administration doit tenir compte des circonstances individuelles particulières de l'étranger concerné (B.45.3). En outre, le pouvoir d'appréciation est soumis à un contrôle en aval par les juridictions compétentes (B.45.4). La Cour conclut qu'en raison de ces garanties et de la nature des obligations imposées aux étrangers concernés, les conditions d'intégration prévues sont définies en des termes suffisamment clairs.

Dès lors que l'appréciation des efforts d'intégration doit se faire au cas par cas, conformément au principe de proportionnalité et à la jurisprudence de la Cour de justice, et qu'en outre il s'agit d'une

⁵ D'après les travaux préparatoires, le non-respect des conditions d'intégration « ne sera [...] jamais l'élément déterminant, mais [il] pourra constituer un argument à charge dans la décision de ne pas prolonger le titre de séjour » (*Doc. parl.*, Ch., sess. 2016-2017, DOC 54-1901/010, p. 14).

obligation de moyen, la Cour constitutionnelle valide la loi du 18 décembre 2016. Seule la référence au passé judiciaire des étrangers doit disparaître.

Ce faisant, à l'instar de la Cour de justice, la Cour constitutionnelle tente de réaliser un équilibre entre deux positions que sont l'obligation de réussir un examen d'intégration comme condition *sine qua non* en vue de l'obtention d'un permis de séjour autonome et plus stable, et l'absence de sanction en matière de séjour en cas de non-respect des conditions d'intégration.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : [C.J.U.E., 7 novembre 2018, C et A, C-257/17.](#)

Jurisprudence :

- C.J.U.E., 9 juillet 2015, *K et A*, C-153/14.

- C.C., arrêt n° 126/2018, 4 octobre 2018.

Doctrine :

- GANTY S., « Reconsidering Civic Integration Policies for Migrants through the Lens of Socio-economic Status : Examples of Belgian and Dutch Legal Orders », in D. CUYPERS et J. VRIELINK (dir.), *Equal Is Not Enough: Discrimination Law in Theory and Practice*, Cambridge, Intersentia, 2016, pp. 93 – 116.

- GANTY S., « Union entre intégration et immigration: un mariage forcé annoncé? », *Newsletter ADDE*, juillet 2016, pp. 2 – 5.

Pour citer cette note : J.-B. FARCY, « Conditions d'intégration et droit de séjour autonome en matière de regroupement familial : oui, mais... », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2018.

2. C.J.U.E., 4 OCTOBRE 2018, *FATHI*, C-56/17, ECLI:EU:C:2018:803

Persécution pour motifs religieux : la Cour consolide sa jurisprudence antérieure

Alice Sinon

A. Arrêt

1. Faits

Monsieur Bahtiyar Fathi, ressortissant iranien d'origine kurde, introduit une demande de protection internationale auprès des autorités bulgares, le 1^{er} mars 2016. La DAB, agence nationale pour les réfugiés en Bulgarie, traite la demande d'asile après avoir établi qu'elle était responsable de cet examen. Le 20 juin 2012, elle rejette la requête de Monsieur Fathi au motif que celle-ci serait non-fondée.

À l'appui de sa demande, M. Fathi invoque la persécution dont il aurait été victime en Iran, en raison de sa conversion au christianisme, qui daterait de fin 2008, début 2009¹. Entre autres arguments, M. Fathi invoque s'être procuré et avoir possédé, illégalement, une antenne parabolique lui permettant de capter la chaîne chrétienne *Nejat TV*, interdite en Iran. Le demandeur indique aussi avoir participé, par téléphone, à une émission de cette chaîne de télévision prohibée en suite de quoi il aurait été détenu deux jours, en septembre 2009, par les services secrets iraniens. Au cours de cette détention, M. Fathi aurait été contraint d'admettre sa conversion au christianisme. À la suite de cette détention, il indique avoir continué à entretenir des contacts avec d'autres chrétiens en Iran, contacts qu'il aurait liés après sa conversion et avant sa détention, courant 2009. Il n'aurait, pour des raisons financières, pu quitter l'Iran qu'en 2012 et de façon illégale. Il serait alors resté en Iraq, en tant que demandeur d'asile, jusque fin 2015. Il indique par ailleurs avoir été recherché par les services secrets iraniens après son départ.

Les arguments avancés par le demandeur de protection internationale sont jugés non-fondés par l'agence nationale bulgare pour les réfugiés. Ainsi, selon cette autorité, ses déclarations sont contradictoires et son récit, dans l'ensemble, invraisemblable. La lettre de *Najat TV* du 29 novembre 2012, attestant de la participation de M. Fathi à une émission en direct de cette chaîne, n'est pas prise en compte car considérée comme un faux. Tant l'existence de la persécution que le risque que celle-ci se reproduise ne sont, aux yeux de la DAB, pas établis. Il en va de même s'agissant du risque que M. Fathi soit condamné à la peine de mort. Dès lors, suite au rejet de sa demande de protection internationale par le directeur de la DAB, le demandeur introduit un recours en annulation devant le tribunal administratif de Sofia, juridiction de renvoi. Devant celui-ci, le demandeur invoque qu'il n'a pas été suffisamment tenu compte des informations indiquant que le droit iranien, et plus précisément la « loi islamique sur l'apostasie », punit de la peine de mort ou de la prison ce genre de conversion. De même, il estime que c'est à tort que les autorités bulgares ont écarté comme faux la lettre de *Nejat TV* du 29 novembre 2012 qui prouverait sa conversion.

¹ L'avocat Général, dans ses conclusions, au point 2, indique que Bahtiyar Fathi aurait été baptisé en mai 2009 dans une église de maison de Téhéran.

Le tribunal administratif décide de surseoir à statuer et pose sept questions préjudicielles à la Cour de Justice de l'Union européenne, tant concernant la responsabilité de la Bulgarie pour l'examen de la demande d'asile sur base du règlement Dublin III que sur l'interprétation du motif de persécution liée à la religion.

2. Décision de la Cour

La décision de la Cour s'articule donc autour de sept questions préjudicielles différentes. La Cour rassemble ces sept questions en quatre sous-points qui peuvent, par ailleurs, être regroupés en deux thématiques principales. En effet, les trois premières questions soumises à la Cour concernent le processus d'attribution à un Etat membre de l'examen d'une demande de protection internationale ([règlement Dublin III](#)) et, plus spécifiquement, les formalités requises, ou non, par cette procédure ainsi que les contours matériels du recours mis à disposition du demandeur en cas de rejet de sa demande d'asile. Les quatre dernières questions ont, quant à elles, trait à la notion de persécution pour des motifs religieux.

La Cour, en réponse aux première et deuxième questions préjudicielles, tranche que l'article 3, paragraphe 1 du règlement Dublin III n'implique pas que l'état membre auquel incombe, en vertu des dispositions du règlement précité, l'examen au fond de la demande de protection internationale, notifie formellement et explicitement cette prise en charge au demandeur.

Ensuite, la Cour, en réponse à la troisième question préjudicielle, indique que l'article 46, paragraphe 3, de la [directive 2013/32](#), n'implique pas que la juridiction statuant sur le recours intenté par un demandeur de protection internationale contre la décision rejetant sa demande, procède d'office à l'examen de la bonne application des critères et mécanismes établis par le règlement Dublin III pour déterminer l'état membre responsable de la demande de protection internationale.

La Cour précise encore, en réponse aux quatrième, cinquième et septième questions, qu'il ne découle pas de l'article 10, paragraphe 1, sous b de la [directive 2011/95](#), que le demandeur de protection internationale qui invoque une persécution pour motifs religieux présente des déclarations ou produise des documents relatifs à tous les éléments de la notion de « religion », visée à l'article 10. Néanmoins, cela n'exempte pas le demandeur d'étayer la crédibilité des allégations qu'il avance, ce, en fournissant aux autorités compétentes des éléments permettant de contrôler la véracité desdites allégations.

Finalement, la Cour indique qu'au sens de l'article 9, paragraphes 1 et 2, de la directive 2011/95, le fait, pour le pays d'origine du demandeur, de punir les agissements contraires à la religion d'Etat de la peine de mort ou d'une peine d'emprisonnement peut constituer un « acte de persécution » pour autant que les sanctions qui assortissent cette interdiction soient effectivement exécutées par le pays d'origine du demandeur. La Cour indique que c'est à la juridiction de renvoi, ici le tribunal administratif de Sofia, de vérifier que tel est bien le cas en l'espèce.

B. Éclairage

Vu leur complexité, leur rapport parfois peu évident avec les faits et les différents points thématiques abordés, il nous paraît important de revenir en détail sur les sept questions préjudicielles, regroupées en quatre sous-points par la CJUE.

1. Les première et deuxième questions préjudicielles – Pas d’obligation de notification préalable au demandeur de la prise en charge de sa demande par l’Etat auprès duquel il l’a déposée

Etant donné l’absence d’éléments qui indiqueraient qu’un état membre autre que la Bulgarie serait responsable de l’examen de la demande de protection internationale introduite par M. Fathi, la DAB a procédé à l’examen au fond de la demande sans notifier au préalable, formellement et explicitement, sa décision de prendre en charge la demande de M. Fathi à celui-ci. Ainsi, la seule décision formellement notifiée au demandeur est celle l’informant du rejet de sa demande de protection, au motif qu’elle est non-fondée.

Dans ce contexte, la juridiction de renvoi s’interroge sur l’interprétation que doit recevoir l’article 3, paragraphe 1 du règlement Dublin III qui dispose que : « Les Etats membres examinent toute demande de protection internationale présentée par un ressortissant de pays tiers ou par un apatride sur le territoire de l’un quelconque d’entre eux, y compris à la frontière ou dans une zone de transit. La demande est examinée par un seul Etat membre, qui est celui que les critères énoncés au chapitre III désignent comme responsable. ». Plus spécifiquement, le tribunal administratif de Sofia se demande si cet article s’oppose à ce qu’un Etat membre examine au fond une demande de protection internationale sans avoir au préalable pris une décision explicite établissant sa propre responsabilité pour examiner la demande. Cette responsabilité lui incombe(rait) en vertu des dispositions du règlement Dublin III et des critères de détermination de l’Etat membre responsable de la demande de protection que ce règlement prévoit.

La CJUE commence par préciser que la demande de M. Fathi relève bien du champ d’application du règlement Dublin III. Elle rappelle également qu’une telle demande de protection internationale ne sera, en principe, examinée que par le seul Etat membre que les critères détaillés dans le Chapitre III du règlement Dublin III désignent comme responsable. La Cour rappelle également, en s’appuyant sur sa jurisprudence précédente ([arrêt C.K. e.a.](#) du 16 février 2017, point 58), que les états membres sont tenus de suivre les procédures prévues par le chapitre IV du règlement Dublin III afin d’identifier l’Etat membre responsable de la demande. Ce processus de détermination, et donc l’application des procédures prévues au Chapitre III, commence dès l’introduction de la demande. Il apparaît ici que les autorités bulgares ont bien respecté ces procédures et en ont conclu que la responsabilité d’examiner au fond la demande de M. Fathi leur incombait. Cependant, ce processus de détermination ne s’est pas soldé par l’adoption d’une décision expresse de la DAB établissant sa propre responsabilité pour examiner la demande au fond. La Cour, après une analyse du libellé de l’article 3 ainsi que du contexte et de l’économie du règlement Dublin III, conclut que cet article ne s’oppose pas à ce que les autorités d’un Etat membre procèdent à l’examen au fond d’une demande de protection internationale en l’absence de décision explicite de ces autorités établissant que, sur base des critères définis par le règlement, la responsabilité de procéder à cet examen revenait bien à cet Etat membre. Nous noterons que la Cour souligne, dans son analyse du règlement Dublin III, que celui-ci prévoit expressément que la décision de transfert d’un demandeur de protection internationale vers l’Etat membre dont on a établi, après application des critères et procédures prévus par le règlement, qu’il est responsable de l’examen au fond de ladite demande, doit être notifiée au demandeur. *A contrario*, le règlement n’impose pas une telle notification si l’Etat membre

auprès duquel la demande de protection a été déposée conclut, après application des dispositions du règlement Dublin III, à sa propre responsabilité.

2. La troisième question préjudicielle – Contenu du recours contre la décision rejetant la demande de protection internationale

Dans la lignée de ses première et deuxième questions, la juridiction de renvoi se demande si, statuant sur un recours introduit, au titre de l'article 46, paragraphe 1 de la directive 2013/32, contre une décision rejetant une demande de protection internationale, elle doit d'office vérifier que les critères et procédures prévus par le règlement Dublin III pour déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de la demande ont été respectés. Le tribunal administratif de Sofia s'interroge donc sur l'interprétation que doit recevoir l'article 46, paragraphe 3, de la directive 2013/32, qui précise la portée du droit à un recours effectif prévu par le paragraphe 1, sous a, de ce même article 46. L'article 46 stipule que ce recours effectif implique un examen « complet » et « *ex nunc* » des faits et des points d'ordre juridique par la juridiction de renvoi. La Cour précise ensuite le sens que doivent recevoir ces termes. Ainsi, l'utilisation de l'expression « *ex nunc* » implique que le juge statuant sur le recours prenne en considération, dans son examen, d'éventuels nouveaux éléments qui seraient apparus après que la décision rejetant la demande de protection internationale ait été adoptée. L'utilisation du qualificatif « complet » implique quant à elle que la juridiction de renvoi analyse tous les éléments dont il a été – ou aurait dû être – tenu compte par l'autorité statuant au fond sur la demande de protection. Cela étant, la Cour considère, pour deux raisons, qu'on ne peut déduire de l'article 46 précité une obligation pour la juridiction de renvoi de vérifier d'office le respect des critères et procédures prévus par Dublin III. Tout d'abord, la CJUE précise que la directive 2013/32, en vertu de son considérant 53, ne s'applique pas à ces procédures de détermination de l'Etat membre responsable. Ensuite, l'examen de ces procédures est expressément exclu, par l'article 2, sous d), du règlement Dublin III, de l'examen au fond d'une demande de protection internationale. La juridiction de renvoi, statuant sur le recours intenté contre une décision de refus d'accorder une protection internationale prévu par l'article 46 de la directive 2013/32, ici le tribunal administratif de Sofia, n'est donc pas tenue d'examiner d'office le respect des critères et de la procédure visant à identifier l'Etat membre à qui incombe la responsabilité d'examiner la demande de protection tel que détaillés dans le règlement Dublin III.

3. Les quatrième, cinquième et septième questions préjudicielles – Persécution pour motifs religieux

Vu le libellé de l'article 10, paragraphe 1, sous b) de la directive 2011/95 qui prévoit que « [l]orsqu'ils évaluent les motifs de la persécution, les Etats membres tiennent compte des éléments suivants : [...] la notion de religion recouvre, en particulier, le fait d'avoir des convictions théistes, non théistes ou athées, la participation à des cérémonies de culte privées ou publiques, seul ou en communauté, ou le fait de ne pas y participer, les autres actes religieux ou expressions d'opinions religieuses, et les formes de comportement personnel ou communautaires fondées sur des croyances religieuses ou imposées par ces croyances » et, vu le peu d'éléments fournis par le demandeur s'agissant des

« contours » de ses convictions², la juridiction de renvoi se demande si le demandeur doit présenter des éléments (déclarations ou documents) s'agissant de chacune des composantes de la notion de religion listées dans l'article 10 susmentionné. Avant de répondre par la négative (voy. *supra* point A. 2. La décision de la Cour), la CJUE précise les contours de la notion de religion et recourt notamment, pour ce faire, aux enseignements de sa jurisprudence relative à l'article 10 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE ([arrêt Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.](#) du 29 mai 2018, point 44 ; et [arrêt Jehovan todistajat](#) du 10 juillet 2018, point 47). Ensuite, elle rappelle que l'utilisation des termes généraux dans l'article 10 de la directive implique que sont visés, sous la notion de « religion », tant les cultes traditionnels que d'autres convictions. De même, la seule absence d'appartenance à une communauté religieuse donnée ne saurait, seule, jouer dans l'évaluation de la notion de religion. Finalement, la Cour souligne que l'utilisation, dans l'article 10 de la directive des termes « en particulier », implique que la liste d'éléments à prendre en considération pour délimiter la notion de religion n'est pas exhaustive. Enfin, la Cour rappelle que la notion de « religion » définie à l'article 10 de la directive doit être interprétée largement ainsi qu'elle l'a indiqué dans son [arrêt Y et Z](#) du 5 septembre 2012, point 63. Nous noterons que la Cour européenne des droits de l'homme s'est également prononcée sur cette question dans son [arrêt N.K. c. France](#) du 19 décembre 2013.

Les actes qui constituent la persécution pour motifs religieux doivent être évalués en fonction de leur gravité intrinsèque. Dès lors, il n'est pas requis, pour que la persécution pour motifs religieux soit établie, qu'elle se manifeste par des actes portant atteinte à chacune des composantes de la notion de religion listées dans l'article 10 de la directive. Néanmoins, il est évident, *in casu*, que le demandeur, M. Fathi doit dûment étayer les arguments qu'il avance pour prouver son alléguée conversion religieuse. Après avoir exposé, aux points 84 à 87 de l'arrêt, ce qu'elle entend par là, la Cour précise qu'il y a lieu de tenir compte, s'agissant d'une demande de protection internationale basée sur une crainte de persécution pour des motifs religieux, non seulement du statut individuel et de la situation personnelle du demandeur mais aussi « notamment de ses convictions concernant la religion et des circonstances de leur acquisition, de la manière dont il entend et vit sa foi ou son athéisme, de son rapport avec les aspects doctrinaux, rituels ou prescriptifs de la religion à laquelle il déclare appartenir ou de laquelle il entend s'éloigner, de son éventuel rôle dans la transmission de sa foi ou encore d'une conjonction de facteurs religieux et de facteurs identitaires, ethniques ou de genre. » (point 88 de l'arrêt commenté).

Dans ce même « groupe » de questions préjudicielles, la juridiction de renvoi se demande également dans quelle mesure il est licite d'interroger le demandeur sur la manifestation de ses convictions ou son comportement au regard de la religion tout en respectant son droit à la vie privée. La Cour en profite pour rappeler sa jurisprudence [A, B et C](#) du 2 décembre 2014 et limiter la portée de ses conclusions dans cette affaire aux questions qui relèvent tout particulièrement de la sphère intime de l'individu, ce qui ne paraît, selon la CJUE, pas être le cas en l'espèce puisque « la juridiction de renvoi ne fait toutefois nullement état de considérations analogues » (point 89 de l'arrêt commenté).

² Par exemple, il indique s'être converti au christianisme sans spécifier s'il se rattache à l'une ou l'autre communauté religieuse traditionnelle et, il ne précise pas si ses convictions religieuses lui imposent d'accomplir des actes dans la sphère publique.

4. La sixième question préjudicielle – Contours et contenu de l'/des actes de persécution

Le tribunal administratif de Sofia – après avoir constaté que le droit iranien prévoit la peine de mort ou la prison en cas de conversion religieuse et que des personnes s'étant converties au christianisme ont été effectivement condamnées à des peines d'emprisonnement de un an et des interdictions de quitter le territoire de deux ans – se demande si cette interdiction, sous peine d'exécution ou d'emprisonnement, d'agissement allant à l'encontre de la religion d'Etat du pays d'origine du demandeur de protection internationale peut constituer un « acte de persécution » au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2011/95.

La Cour reprend ici les enseignements de sa jurisprudence *Y et Z* du 5 septembre 2012 et rappelle qu'il est nécessaire, pour qu'une persécution pour motifs religieux soit constituée, qu'il y ait une « violation grave » de la liberté de religion du demandeur de protection internationale qui, partant, doit être affectée de manière significative. Dès lors, si l'exercice de sa liberté de religion implique, pour le demandeur, un risque réel d'être, notamment, poursuivi ou soumis à des traitements inhumains ou dégradants, l'exigence de gravité susmentionnée est rencontrée. *In casu*, le simple fait que la législation iranienne punisse les agissements allant à l'encontre de la religion d'Etat, dont la conversion à une autre religion, de la peine de mort ou de la prison, dans la mesure où il est établi que ces sanctions sont effectivement appliquées, est susceptible, à lui seul, de constituer un acte de persécution au sens de l'article 9 de la directive 2011/95. Plus particulièrement, ces sanctions peuvent être qualifiées comme disproportionnées ou discriminatoires, au sens du paragraphe 2, sous c) de l'article 9 précité. La Cour précise par ailleurs, en réponse à un point soulevé par la juridiction de renvoi, qu'il n'importe pas « que la mesure du pays d'origine dont émane le risque relève ou non des conceptions d'ordre public ou de droits et de libertés de ce pays » (point 99 de l'arrêt commenté). Il revient donc à la juridiction de renvoi d'établir si les sanctions prévues par la loi iranienne sur l'apostasie sont effectivement exécutées, auquel cas ces sanctions pourront valablement être qualifiées d'actes de persécution.

Pour conclure brièvement, outre les précisions quant au processus de désignation de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale et des formalités que ce processus implique (ou non), outre les clarifications s'agissant des contours du recours effectif contre le rejet d'une demande d'asile, nous retiendrons principalement de cet arrêt qu'il consolide la jurisprudence de la Cour de Justice s'agissant des persécutions pour motifs religieux. Ainsi, dans cet arrêt *Fathi* la Cour rappelle l'interprétation élargie que doit recevoir la notion de religion mais, surtout, elle confirme sa jurisprudence *X et Y* du 5 septembre 2012 relative aux actes constitutifs de persécution pour motifs religieux.

C. Pour aller plus loin

Lire l'arrêt : C.J.U.E., 4 octobre 2018, *Fathi*, C-56/17, ECLI:EU:C:2018:803.

Jurisprudence :

C.J.U.E., 5 septembre 2012, *Y et Z*, affaires jointes C-71/11 et C-99/11, ECLI:EU:C:2012:518.

Cour eur. D. H., 19 décembre 2013, *arrêt N.K. c. France*, req. n°7974/11.

C.J.U.E., 2 décembre 2014, *A, B et C*, affaires jointes C-148/13 à C-150/13, ECLI:EU:C:2014:2406.

C.J.U.E., 16 février 2017, *C.K. e.a.*, C-578/16, ECLI:EU:C:2017:127.

C.J.U.E., 29 mai 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e.a.*, C-426/16, ECLI:EU:C:2018:335.

C.J.U.E., 10 juillet 2018, *Jehovan todistajat*, C-25/17, ECLI:EU:C:2018:551.

Doctrine :

L. LEBOEUF, « [Droit d'asile : L'atteinte à la liberté de religion comme persécution](#) » in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 11 septembre 2012.

H. LABAYLE, « [Le droit d'asile devant la persécution religieuse : la Cour de justice ne se dérobe pas](#) », *GDR*, 9 septembre 2012.

S. DATOUSSAID, « [Le renvoi d'un demandeur d'asile de confession Ahmadie vers le Pakistan entraîne une violation de l'article 3 C.E.D.H.](#) », *Newsletter EDEM*, janvier 2014.

Pour citer cette note : A. SINON, « Persécution pour motifs religieux : la Cour consolide sa jurisprudence antérieure », *Cahiers de l'EDEM*, novembre 2018.

3. ECJ, 13 SEPTEMBER 2018, AHMED, C-369/17, ECLI:EU:C:2018:713

Exclusion from subsidiary protection status must be preceded by a full investigation of all the circumstances of the individual case: one step further in the direction of a single international protection status.

Eleonora Frasca

A. Facts and Ruling

1. Facts and circumstance of the case

An Afghan national in Hungary, Mr. Ahmed, obtained refugee status in 2000 on account of the fear of persecution that he faced in his country of origin as his father was a high-ranking officer in the Najibullah regime. In 2014, two judgments imposed on Mr. Ahmed, respectively a custodial sentence of two years and loss of civic rights for four years for attempted murder and a sentence of four years and loss of civic rights for three years for attempted blackmail.

When those criminal proceedings were brought against him, Mr. Ahmed voluntarily requested that the consulate of Afghanistan be fully informed of the outcomes of the proceedings. Inferring from this request of Mr. Ahmed that the risk of persecution had ceased, the Hungarian Immigration and Asylum Office reviewed and withdrew his refugee status in 2014. Mr. Ahmed filed a new application for refugee status and subsidiary protection status in 2015, which the Immigration and Asylum Office rejected. Mr. Ahmed subsequently brought an action against the decision before the Budapest Administrative and Labour Court. The latter upheld the action and ordered the Immigration and Asylum Office to reinstate the procedure. In 2016, the Hungarian Immigration and Asylum Office dismissed Mr. Ahmed's application while noting an obstacle to *refoulement*. Taking into account the abovementioned custodial sentences imposed on Mr. Ahmed, the Office asserted that subsidiary protection could not be granted due to the existence of a ground of exclusion, "the commission of a serious crime", within the meaning of the Hungarian law on the right to asylum transposing the "Qualification Directive" 2011/95/EU.¹ Article 11(3) of the Hungarian Law transposes Article 17(1)(b) of the Qualification Directive as "a serious crime for which Hungarian law provides for a custodial sentence of five years or more".

Mr. Ahmed contested the decision, arguing that the fact that a person has committed a crime punishable under Hungarian law by five years' imprisonment removes all discretion from the national authority responsible for assessing the ground of exclusion from subsidiary protection status. It is in the context of this dispute that an action against the decision dismissing the application of Mr. Ahmed by the Hungarian Immigration and Asylum Office that the Budapest Administrative and Labour Court

¹ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards of qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted (OJ 2011 L 337, p.9).

requested a [preliminary ruling from the ECJ](#) concerning the interpretation of Article 17(1)(b) of the Qualification Directive, formulated as follows:

- Does it follow from the expression “he or she has committed a serious crime” used in Article 17(1)(b) of [Directive 2011/95] that the penalty provided for a specific crime under the law of the particular Member State may constitute the sole criterion to determine whether the person claiming subsidiary protection may be excluded from it?

2. Judgment and reasoning of the Court

Requested to interpret the ground of exclusion from subsidiary protection under Article 17(1)(b) of the Qualification Directive, the Court of Justice first states that the grounds of exclusion from subsidiary protection should be interpreted in light of the rules applicable to exclusion from refugee protection. The latter should be extended, so far as possible, to beneficiaries of subsidiary protection status. According to the ECJ’s own case law, any decision to exclude a person from refugee status must be preceded by a “full investigation into all the circumstances of the individual case and cannot be taken automatically”. Recalling the EU legislature’s intention to establish a uniform status for all beneficiaries of international protection, such a requirement should be transposed to decisions to exclude a person from subsidiary protection.

Therefore, the Court of Justice rules that Article 17(1)(b) of the Qualification Directive “must be interpreted as precluding legislation of a Member State pursuant to which the applicant for subsidiary protection is deemed to have ‘committed a serious crime’ within the meaning of that provision, which may exclude him from that protection, on the basis of the sole criterion of the penalty provided for a specific crime under the law of that Member State”. The competent authority of the Member State concerned should therefore undertake an assessment of the specific facts in order to determine the seriousness of the crime justifying exclusion from subsidiary protection. Moreover, the Court of justice illustrates that Article 17(1)(b) allows a person’s exclusion from subsidiary protection status only where there are “serious reasons” for taking the view that he has committed a serious crime.

B. Discussion

The grounds of exclusion contained in Article 1(F) of the Geneva Convention have been integrated in Articles 12(2) of the Qualification Directive. Article 17(1) on exclusion from subsidiary protection has also been drafted on the lines of exclusion from refugee protection. The rationale behind these exclusion grounds from international protection is to preserve the integrity and the credibility of the protection status provided. Individuals who have perpetrated such acts or crimes are “undeserving” of international protection. Those grounds of exclusion apply differently to refugee protection and subsidiary protection: Article 17(1) on exclusion from subsidiary protection encompasses both non-political and political crimes and it does not envisage a temporal or territorial restriction in respect of the commission of the crimes. Article 17(1) has a broader scope than that of Article 12(2)(b). Despite those differences, the Court of justice explains that the EU legislator drew inspiration from the rules applicable to refugees in order to extend them to beneficiaries of subsidiary protection.

1. Previous ECJ case-law on the grounds of exclusion from refugee status

Until this judgment, the Court of Justice has only addressed exclusion from refugee status and the grounds thereof. In particular, the Court has interpreted the first part of Article 12(1)(a) in its case-law about Palestinian refugees receiving protection or assistance from UNRWA (see *Bolbol* and *El Kott* judgments). The Court of Justice has also interpreted the second part of Article 12(1)(b) in a line of jurisprudence related to the interaction between terrorist activity and exclusion from refugee protection (see *B and D* and *Lounani*²). This second body of case law is important for the interpretation of exclusion clauses in light of the Geneva Convention. Indeed, the Court recalls the judgment *B and D* (2010) in which it has established that in order to exclude someone from refugee protection, the competent authority of the Member State concerned must undertake an individual assessment of the specific facts of each case. This assessment will determine “whether there are serious reasons for considering that the acts committed by the person in question, who otherwise satisfies the conditions for refugee status, are covered by one of those exclusion clauses”.³ In *B and D* the ECJ also stated that “the article [Article 1(f)(c) refugee Convention] should be interpreted restrictively and applied with caution”.

2. Strict interpretation of exclusion clauses

Article 17 of the Qualification Directive constitutes an exception to the general rule on “Granting of subsidiary protection status” stipulated by Article 18 and therefore calls for strict interpretation.

In support of the strict interpretation of exclusion clauses, the Court mentions two documents. First, the report from the European Asylum Support Office (EASO) “[Exclusion: Articles 12 and 17 of the Qualification Directive \(2011/95/EU\)](#)”, a judicial analysis that serves as a tool at the disposal of courts and tribunals dealing with potential cases of exclusion from international protection. The report includes case law of the ECJ, decisions of the European Court of Human Rights as well as relevant decisions of the courts and tribunals of the Member States. Concerning Article 17(1)(b), EASO recommends that the seriousness of the crime envisaged should be assessed in the light of a number of criteria such as “the nature of the act at issue, the consequences of that act, the form of procedure used to prosecute the crime, the nature of the penalty provided and the taking into account of whether most jurisdictions also classify the act at issue as a serious crime”. The second document recalled by the ECJ in support of its interpretation is the UNHCR [Handbook on Procedures and Criteria for determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#). Under the section “interpretation of terms”, the UNHCR clarifies that “in evaluating the nature of the crime presumed to have been committed, all the relevant factors [...] must be taken into account”. The latter document should be read together with the [Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#) where the UNHCR clarifies: “given the possible serious consequences of exclusion, it is important to apply them with great caution and only after a full

² 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](#)”, *Newsletter EDEM*, avril 2017.

³ *B and D*, fn. 4, para. 87.

assessment of the individual circumstances of the case. The exclusion clauses should, therefore, always be interpreted in a restrictive manner”.

3. Towards a uniform status for all beneficiaries of international protection

The Court also recalls that subsidiary protection has been established as a form of protection complementary and additional to refugee protection as enshrined in the Geneva Convention. Referring to recitals 8, 9 and 39 of the Qualification Directive, the Court of Justice states that the EU legislature intended to establish a uniform status of international protection and that the Qualification Directive should be interpreted in the light of the international legal regime for the protection of refugees and consistently with the Geneva Convention. In doing so, the ECJ also refers to its recent judgment *Alo and Osso* (2016).⁴ Therefore, the Court infers that Article 17(1)(b) should be interpreted in the light of Article 12(2) relating to exclusion from refugee status.

4. Application by analogy of the interpretation of the ground of exclusion from refugee status to exclusion from subsidiary protection status

After references to its own case law on refugee status, the Court transposes the requirement of “a full investigation into all the circumstances of the individual case” from decisions of exclusion from refugee status to decisions of exclusion from subsidiary protection. As a result, the Court of Justice found that national Hungarian legislation stands in contrast with European law, where it provides that the length of a crime’s penalty is the sole criterion in deciding its seriousness as a ground of exclusion from international protection.

To conclude, with this ruling of 13 September 2018 the Court of Justice not only reiterated the obligation to carry out a full investigation into all the circumstances of the individual case which might entail the application of a ground of exclusion from subsidiary protection, it has also contributed to further aligning refugee and subsidiary protection in the direction of a single international protection status.

C. Suggested Reading

To read the case: ECJ, judgment of 13 September 2018, C-368, EU:C:2018:713

Case law:

ECJ, 9 November 2010, *B & D*, C-57/09 and C-101/09, EU: C: 2010: 661;

ECJ, 31 January 2017, *Lounani*, C-573/14, EU: C: 2017: 71;

ECJ, 1 March 2016, *Alo and Osso*, C-443/14 and C-444/14, EU:C:2016:127.

⁴ ECJ, 1 March 2016, *Alo and Osso*, C-443/14 and C-444/14, EU:C:2016:127, for a commentary see L. LEBOEUF, “La Cour de justice soumet le plan de répartition des bénéficiaires d’une protection subsidiaire en Allemagne au respect du principe d’égalité”, *Newsletter EDEM*, mai 2016, and J.-Y. CARLIER and L. LEBOEUF, “Choice of residence for refugees and subsidiary protection beneficiaries; variations on the equality principle: *Alo and Osso*”, *Common Market Law Review*, Vol. 54, p. 631-644 (2017).

Doctrine: J.-Y. CARLIER, L. LEBOEUF, « [Choice of residence for refugees and subsidiary protection beneficiaries; variations on the equality principle: Alo and Osso](#) », *Common Market Law Review*, Vol. 54, p. 631-644 (2017);

J.-Y. CARLIER, S. SAROLEA, *Précis de droit des étrangers*, pp. 449-456.

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](#) », *Newsletter EDEM*, avril 2017.

L. LEBOEUF, « [La Cour de justice soumet le plan de répartition des bénéficiaires d'une protection subsidiaire en Allemagne au respect du principe d'égalité](#) », *Newsletter EDEM*, mai 2016.

European Asylum Support Office (EASO), January 2016, « [Exclusion: Articles 12 and 17 of the Qualification Directive \(2011/95/EU\)](#) »

UNHCR, September 2003, [Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees](#)

To cite this contribution: E. FRASCA, «Exclusion from subsidiary protection status must be preceded by a full investigation of all the circumstances of the individual case: one step further in the direction of a single international protection status», *Cahiers de l'EDEM*, November 2018.