Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

31 janvier 2017 *

«Renvoi préjudiciel — Espace de liberté, de sécurité et de justice — Asile — Directive 2004/83/CE — Normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié — Article 12, paragraphe 2, sous c), et article 12, paragraphe 3 — Exclusion du statut de réfugié — Notion d'"agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies" — Portée — Membre dirigeant d'une organisation terroriste — Condamnation pénale pour participation aux activités d'un groupe terroriste — Examen individuel»

Dans l'affaire C-573/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (Belgique), par décision du 13 novembre 2014, parvenue à la Cour le 11 décembre 2014, dans la procédure

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

contre

Mostafa Lounani,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, E. Juhász, M^me^ M. Berger et M. E. Regan, présidents de chambre, MM. A. Rosas (rapporteur), A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M^me^ K. Jürimäe et M. C. Lycourgos, juges,

avocat général : M^me^ E. Sharpston,

greffier : M. V. Tourrès, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 février 2016,

considérant les observations présentées :

— pour le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, par M^e^ E. Derriks, avocat,

— pour M. Lounani, par M^es^ C. Marchand et D. Alamat, avocats,

— pour le gouvernement belge, par M^mes^ C. Pochet et M. Jacobs ainsi que par M. S. Vanrie, en qualité d'agents, assistés de M^es^ D. Matray, C. Piront et N. Schynts, avocats,

— pour le gouvernement hellénique, par M^me^ M. Michelogiannaki, en qualité d'agent,

* Langue de procédure : le français.

— pour le gouvernement espagnol, par MM. A. Rubio González et L. Banciella Rodríguez-Miñón, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement français, par MM. F.-X. Bréchot et D. Colas, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement italien, par M[me] G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. M. Salvatorelli, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér et M[me] M. M. Tátrai, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement polonais, par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par MM. M. Holt et S. Brandon ainsi que par M[me] V. Kaye, en qualité d'agents, assistés de M. D. Blundell, barrister,

— pour la Commission européenne, par M[me] M. Condou-Durande et M. R. Troosters, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 31 mai 2016,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 2, sous c), et de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO 2004, L 304, p. 12, et rectificatifs JO 2005, L 204, p. 24, et JO 2011, L 278, p. 13).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (ci-après le « Commissaire général ») à M. Mostafa Lounani, ressortissant marocain, au sujet de l'application à ce dernier de la cause d'exclusion du statut de réfugié en raison d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

Le cadre juridique

Le droit international

La charte des Nations unies

3 Aux termes de l'article 1er, points 1 et 3, de la charte des Nations unies, signée à San Francisco (États-Unis) le 26 juin 1945 :

« Les buts des Nations unies sont les suivants :

1. Maintenir la paix et la sécurité internationales et à cette fin : prendre des mesures collectives efficaces en vue de prévenir et d'écarter les menaces à la paix et de réprimer tout acte d'agression ou autre rupture de la paix, et réaliser, par des moyens pacifiques, conformément aux principes de la justice et du droit international, l'ajustement ou le règlement de différends ou de situations, de caractère international, susceptibles de mener à une rupture de la paix ;

[...]

3. Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion ».

La convention de Genève

4 La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nº 2545 (1954)], est entrée en vigueur le 22 avril 1954. Elle a été complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, lui-même entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après la « convention de Genève »).

5 L'article 1er de la convention de Genève, après avoir notamment défini, à la section A, la notion de « réfugié » aux fins de cette convention, énonce, à la section F :

« Les dispositions de cette convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

[...]

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies. »

Les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies

6 Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité des Nations unies (ci-après le « Conseil de sécurité ») a adopté la résolution 1373 (2001), dont le préambule réaffirme, notamment, « la nécessité de lutter par tous les moyens, conformément à la Charte des Nations unies, contre les menaces à la paix et à la sécurité internationales que font peser les actes de terrorisme ».

7 Au point 3, sous f) et g), de ladite résolution, il est demandé à tous les États, d'une part, « de prendre les mesures appropriées, conformément aux dispositions pertinentes de leur législation nationale et du droit international, y compris les normes internationales relatives aux droits de l'homme, afin de

s'assurer, avant d'octroyer le statut de réfugié, que les demandeurs d'asile n'ont pas organisé ou facilité la perpétration d'actes de terrorisme et n'y ont pas participé », et, d'autre part, « de veiller, conformément au droit international, à ce que les auteurs ou les organisateurs d'actes de terrorisme ou ceux qui facilitent de tels actes ne détournent pas à leur profit le statut de réfugié ».

8 Au point 5 de cette même résolution, le Conseil de sécurité déclare que « les actes, méthodes et pratiques du terrorisme sont contraires aux buts et aux principes de l'Organisation des Nations unies et que le financement et l'organisation d'actes de terrorisme ou l'incitation à de tels actes en connaissance de cause sont également contraires aux buts et principes de l'Organisation des Nations unies ».

9 Le 12 novembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1377 (2001), au point 5 de laquelle il « [s]ouligne que les actes de terrorisme international sont contraires aux buts et aux principes énoncés dans la Charte des Nations unies et que le financement, la planification et la préparation des actes de terrorisme international, de même que toutes les autres formes d'appui à cet égard, sont pareillement contraires aux buts et aux principes énoncés dans [celle-ci] ».

10 La résolution 1624 (2005), adoptée le 14 septembre 2005 par le Conseil de sécurité, rappelle, notamment, que « tous les États doivent coopérer sans réserve à la lutte contre le terrorisme, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en vue de découvrir, de priver d'asile et de traduire en justice [...] quiconque prête appui au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme, y concourt, y participe ou tente d'y participer, ou donne refuge à leurs auteurs ».

11 Au point 1 de sa résolution 1624 (2005), le Conseil de sécurité appelle « tous les États à adopter des mesures qui peuvent être nécessaires et appropriées et sont conformes aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, pour :

a) interdire par la loi l'incitation à commettre un ou des actes terroristes ;

b) prévenir une telle incitation ;

c) refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'une telle incitation ».

12 La résolution 2178 (2014), adoptée par le Conseil de sécurité le 24 septembre 2014, affirme, à son point 5, que « les États membres doivent [...] prévenir et éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ainsi que le financement des voyages et activités de ces personnes ».

13 Au point 6 de cette même résolution, le Conseil de sécurité rappelle que :

« [...] dans sa résolution 1373 (2001), il a été décidé que tous les États membres devaient veiller à ce que toute personne qui participe au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui soit traduite en justice, et décide que tous les États doivent veiller à ce que la qualification des infractions pénales dans leur législation et leur réglementation internes permette, proportionnellement à la gravité de l'infraction, d'engager des poursuites et de réprimer :

[...]

c) l'organisation délibérée, par leurs nationaux ou sur leur territoire, des voyages de personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme, ou afin d'y participer ou de dispenser ou recevoir un entraînement au terrorisme, ou la participation à d'autres activités qui facilitent ces actes, y compris le recrutement ;

[...] ».

Le droit de l'Union

La directive 2004/83

14 Aux termes du considérant 3 de la directive 2004/83, la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés.

15 Les considérants 16, 17 et 22 de cette directive sont libellés comme suit :

« (16) Il convient que des normes minimales relatives à la définition et au contenu du statut de réfugié soient établies pour aider les instances nationales compétentes des États membres à appliquer la convention de Genève.

(17) Il est nécessaire d'adopter des critères communs pour reconnaître aux demandeurs d'asile le statut de réfugié au sens de l'article 1er de la convention de Genève.

(22) Les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies sont évoqués dans le préambule et aux articles 1er 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", qui disposent que "les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations unies" et que "sont également contraires aux buts et principes des Nations unies, pour les personnes qui s'y livrent sciemment, le financement et la planification d'actes de terrorisme et l'incitation à de tels actes" ».

16 L'article 12 de la directive 2004/83, intitulé « Exclusion » et figurant dans le chapitre III de celle-ci, lui-même intitulé « Conditions pour être considéré comme réfugié », dispose, à ses paragraphes 2 et 3 :

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

[...]

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

3. Le paragraphe 2 s'applique aux personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes visés par ledit paragraphe, ou qui y participent de quelque autre manière. »

La décision-cadre 2002/475/JAI

17 Aux termes du considérant 6 de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme (JO 2002, L 164, p. 3) :

« La définition des infractions terroristes devrait être rapprochée dans tous les États membres, y compris celle des infractions relatives aux groupes terroristes. D'autre part, des peines et des sanctions correspondant à la gravité de ces infractions devraient être prévues à l'encontre des personnes physiques et morales qui ont commis de telles infractions ou en sont responsables. »

18 L'article 1er de cette décision-cadre, intitulé « Infractions terroristes et droits et principes fondamentaux », dispose, à son paragraphe 1 :

« Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient considérés comme infractions terroristes les actes intentionnels visés aux points a) à i), tels qu'ils sont définis comme infractions par le droit national, qui, par leur nature ou leur contexte, peuvent porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale [...] :

[...]

a) les atteintes contre la vie d'une personne pouvant entraîner la mort ;

b) les atteintes graves à l'intégrité physique d'une personne ;

c) l'enlèvement ou la prise d'otage ;

d) le fait de causer des destructions massives à une installation gouvernementale ou publique, à un système de transport, à une infrastructure, [...] ;

e) la capture d'aéronefs et de navires [...] ;

f) la fabrication, la possession, l'acquisition, le transport ou la fourniture ou l'utilisation d'armes à feu, d'explosifs [...] ;

g) la libération de substances dangereuses, ou la provocation d'incendies, d'inondations ou d'explosions, ayant pour effet de mettre en danger des vies humaines ;

h) la perturbation ou l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou toute autre ressource naturelle fondamentale [...] ;

i) la menace de réaliser l'un des comportements énumérés aux points a) à h). »

19 L'article 2 de ladite décision-cadre, intitulé « Infractions relatives à un groupe terroriste », énonce :

« 1. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par "groupe terroriste" l'association structurée, de plus de deux personnes, établie dans le temps, et agissant de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes. Le terme "association structurée" désigne une association qui ne s'est pas constituée au hasard pour commettre immédiatement une infraction et qui n'a pas nécessairement de rôles formellement définis pour ses membres, de continuité dans sa composition ou de structure élaborée.

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour rendre punissables les actes intentionnels suivants :

a) la direction d'un groupe terroriste ;

b) la participation aux activités d'un groupe terroriste, y compris en fournissant des informations ou des moyens matériels, ou par toute forme de financement de ses activités, en ayant connaissance que cette participation contribuera aux activités criminelles du groupe terroriste ».

20 Les articles 3 et 4 de la décision-cadre 2002/475 ont été modifiés par la décision-cadre 2008/919/JAI (JO 2008, L 330, p. 21), dont le considérant 10 énonce qu'il « conviendrait de rapprocher davantage la définition des infractions terroristes, y compris celles liées aux activités terroristes, dans tous les États membres de façon à inclure la provocation publique à commettre une infraction terroriste ainsi que le recrutement et l'entraînement pour le terrorisme, lorsqu'ils sont commis intentionnellement ».

21 L'article 3 de la décision-cadre 2002/475, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919, intitulé « Infractions liées aux activités terroristes », prévoit, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. Aux fins de la présente décision-cadre, on entend par :

[...]

b) "recrutement pour le terrorisme", le fait de solliciter une autre personne pour commettre l'une des infractions énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, points a) à h), ou à l'article 2, paragraphe 2 ;

[...]

2. Chaque État membre prend les mesures nécessaires pour que soient également considérés comme des infractions liées aux activités terroristes les actes intentionnels suivants :

[...]

b) le recrutement pour le terrorisme ;

[...]

f) l'établissement de faux documents administratifs en vue de commettre l'une des infractions énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, points a) à h), ainsi qu'à l'article 2, paragraphe 2, point b). »

22 L'article 4 de la décision-cadre 2002/475, telle que modifiée par la décision-cadre 2008/919, est relatif aux faits d'incitation à commettre certaines infractions visées aux articles 1er à 3 de ladite décision-cadre 2002/475, de s'en rendre complice et de tenter de commettre ces infractions.

Le droit belge

23 L'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (*Moniteur belge* du 31 décembre 1980, p. 14584), dispose :

« Un étranger est exclu du statut de réfugié lorsqu'il relève de l'article 1er, section D, E ou F de la convention de Genève. Tel est également le cas des personnes qui sont les instigatrices des crimes ou des actes énumérés à l'article 1er section F de la convention de Genève, ou qui y participent de quelque autre manière. »

24 La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes (*Moniteur belge* du 29 décembre 2003, p. 61689), adoptée aux fins de transposer en droit belge la décision-cadre 2002/475, a inséré dans le Livre II du code pénal un titre I[er] ter, intitulé « Des infractions terroristes », et comprenant les articles 137 à 141 ter de ce code.

25 L'article 137 du code pénal, tel que modifié par la loi du 19 décembre 2003 (ci-après le « code pénal modifié »), dispose, à son paragraphe 1 :

« Constitue une infraction terroriste, l'infraction prévue aux paragraphes 2 et 3 qui, de par sa nature ou son contexte, peut porter gravement atteinte à un pays ou à une organisation internationale et est commise intentionnellement dans le but d'intimider gravement une population ou de contraindre indûment des pouvoirs publics ou une organisation internationale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte, ou de gravement déstabiliser ou détruire les structures fondamentales politiques, constitutionnelles, économiques ou sociales d'un pays ou d'une organisation internationale. »

26 L'article 139, premier alinéa, du code pénal modifié énonce :

« Constitue un groupe terroriste l'association structurée de plus de deux personnes, établie dans le temps, et qui agit de façon concertée en vue de commettre des infractions terroristes visées à l'article 137. »

27 Aux termes de l'article 140 du code pénal modifié, qui correspond à l'article 2 de la décision-cadre 2002/475 :

« 1. Toute personne qui participe à une activité d'un groupe terroriste, y compris par la fourniture d'informations ou de moyens matériels au groupe terroriste, ou par toute forme de financement d'une activité du groupe terroriste, en ayant connaissance que cette participation contribue à commettre un crime ou un délit du groupe terroriste, sera punie de la réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de cent euros à cinq mille euros.

2. Tout dirigeant du groupe terroriste est passible de la réclusion de quinze ans à vingt ans et d'une amende de mille euros à deux cent mille euros. »

Les faits du litige au principal et les questions préjudicielles

28 M. Lounani a quitté le Maroc au cours de l'année 1991 et s'est rendu en Allemagne où il a introduit une demande d'asile, qui a été rejetée. Au cours de l'année 1997, il est arrivé en Belgique et y séjourne illégalement depuis lors.

29 Par jugement du 16 février 2006, M. Lounani a été condamné par le tribunal correctionnel de Bruxelles (Belgique), sur la base, notamment, de l'article 140 du code pénal modifié, à une peine de six ans d'emprisonnement pour participation aux activités d'un groupe terroriste, en l'occurrence la cellule belge du « groupe islamique des combattants marocains » (ci-après le « GICM »), en tant que membre dirigeant, ainsi que pour association de malfaiteurs, pour faux et usage de faux, et pour séjour illégal.

30 Les faits retenus par le tribunal correctionnel de Bruxelles pour déclarer M. Lounani coupable de participation aux activités d'un groupe terroriste ont été résumés comme suit dans la décision de renvoi : « soutien logistique à une entreprise terroriste par le biais, notamment, de services matériels ou intellectuels » ; « contrefaçon de passeports » et « cession frauduleuse de passeport » ; « participation active dans l'organisation d'une filière d'envoi de volontaires en Irak ». En particulier, la cession frauduleuse de passeport a été qualifiée dans le jugement du 16 février 2006 d'« acte de participation à l'activité d'une cellule qui apporte son soutien logistique à un mouvement terroriste ».

31 Le 16 mars 2010, M. Lounani a introduit une demande d'asile auprès des autorités belges, en invoquant la crainte de subir des persécutions en cas de retour dans son pays d'origine en raison du risque d'être considéré par les autorités marocaines comme islamiste radical et djihadiste, à la suite de sa condamnation en Belgique. Cette demande d'asile a fait l'objet, le 8 décembre 2010, d'une décision du Commissaire général excluant M. Lounani du bénéfice du statut de réfugié en application de l'article 55/2 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et de l'article 1er, section F, sous c), de la convention de Genève.

32 Le 24 décembre 2010, M. Lounani a introduit un recours en annulation contre cette décision auprès du Conseil du contentieux des étrangers (Belgique). Par un arrêt du 13 janvier 2011, ce dernier a annulé ladite décision et renvoyé le dossier au Commissaire général, au motif que manquaient au dossier des éléments essentiels sans lesquels il ne pouvait conclure à la confirmation ou à la réformation de cette même décision sans qu'il soit procédé à des mesures d'instruction complémentaires.

33 Le 2 février 2011, le Commissaire général a pris une nouvelle décision excluant M. Lounani du bénéfice du statut de réfugié. Saisi, le 18 février 2011, d'un recours en annulation contre cette nouvelle décision, le Conseil du contentieux des étrangers a, par un arrêt du 3 mars 2011, annulé ladite décision et renvoyé le dossier au Commissaire général, estimant que ce dernier n'avait pas mené de véritables mesures d'instruction complémentaires.

34 Le 24 mai 2011, le Commissaire général a adopté une troisième décision concluant à l'exclusion de M. Lounani du bénéfice du statut de réfugié. Le 14 juin 2011, M. Lounani a introduit auprès du Conseil du contentieux des étrangers un recours visant à la réformation de cette décision et à la reconnaissance du statut de réfugié. Par un arrêt du 1er juillet 2011, le Conseil du contentieux des étrangers a jugé qu'il convenait de reconnaître à M. Lounani la qualité de réfugié.

35 Saisi d'un recours en cassation administrative contre ce dernier arrêt, le Conseil d'État (Belgique) a, par un arrêt du 13 juillet 2012, annulé ledit arrêt et renvoyé la cause au Conseil du contentieux des étrangers, autrement composé.

36 Statuant sur renvoi, le Conseil du contentieux des étrangers a considéré que les faits spécifiquement reprochés à M. Lounani ne constituaient pas des infractions terroristes en tant que telles car, dans son jugement du 16 février 2006, le tribunal correctionnel de Bruxelles avait condamné M. Lounani pour son appartenance à un groupe terroriste, sans lui reprocher la commission ou la participation à un acte terroriste, tel que visé à l'article 137 du code pénal modifié. Ni le moindre commencement d'un acte précis relevant de ce type d'infraction dans le chef du GICM ni la réalité d'un agissement personnel de M. Lounani, engageant sa responsabilité individuelle, dans l'accomplissement d'un tel acte, n'auraient été établis.

37 Estimant, dès lors, qu'aucun des agissements pour lesquels M. Lounani avait été condamné n'atteignait le degré de gravité requis pour être qualifié d'"agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies", au sens de l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83, le Conseil du contentieux des étrangers a, par un arrêt du 12 février 2013, réformé la décision du Commissaire général du 24 mai 2011 et reconnu à M. Lounani le statut de réfugié.

38 Le Commissaire général a formé un recours en cassation administrative contre cet arrêt devant le Conseil d'État.

39 Dans ces conditions, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Le point c) de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/83 doit-il être interprété comme impliquant nécessairement, pour que la clause d'exclusion qu'il prévoit puisse être appliquée, que le demandeur d'asile ait été condamné pour une des infractions terroristes prévues par l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475 ?

2) Dans la négative, des faits, tels que ceux [...] qui sont imputés à la partie adverse par le jugement du tribunal correctionnel de Bruxelles du 16 février 2006 et pour lesquels elle a été condamnée pour sa participation à une organisation terroriste, peuvent-ils être considérés comme des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies au sens du point c) de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2004/83 ?

3) Dans le cadre de l'examen de l'exclusion d'un demandeur de protection internationale en raison de sa participation à une organisation terroriste, la condamnation en tant que membre dirigeant d'une organisation terroriste, constatant que le demandeur de protection internationale n'avait ni commis, ni tenté de commettre, ni menacé de commettre un acte terroriste, suffit-elle pour pouvoir constater l'existence d'un acte de participation ou d'instigation, au sens de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83, imputable au demandeur, ou, est-il nécessaire de procéder à un examen individuel des faits de la cause et de démontrer la participation à la réalisation d'une infraction terroriste ou l'instigation d'une infraction terroriste définie à l'article 1er de la décision-cadre 2002/475 ?

4) Dans le cadre de l'examen de l'exclusion d'un demandeur de protection internationale en raison de sa participation à une organisation terroriste, le cas échéant en tant que dirigeant, l'acte d'instigation ou de participation, visé à l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83, doit-il être relatif à la commission d'une infraction terroriste telle que définie à l'article 1er de la décision-cadre 2002/475 ou peut-il être relatif à la participation à un groupe terroriste, visé à l'article 2 de ladite décision-cadre ?

5) En matière de terrorisme, l'exclusion de la protection internationale, prévue à l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83, est-elle possible en l'absence de commission, d'instigation ou de participation à un acte violent, d'une nature particulièrement cruelle, tel que visé à l'article 1er de la décision-cadre 2002/475 ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

40 Par cette question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 doit être interprété en ce sens que, pour pouvoir retenir l'existence de la cause d'exclusion du statut de réfugié qui y figure, il est nécessaire que le demandeur de protection internationale ait été condamné pour une des infractions terroristes prévues à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475.

41 À cet égard, il importe de rappeler qu'il ressort des considérants 3, 16 et 17 de la directive 2004/83 que la convention de Genève constitue la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés et que les dispositions de cette directive relatives aux conditions d'octroi du statut de réfugié ainsi qu'au contenu de ce dernier ont été adoptées pour aider les autorités compétentes des États membres à appliquer cette convention en se fondant sur des notions et des critères communs (arrêt du 2 décembre 2014, A e.a., C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406, point 45).

42 L'interprétation des dispositions de la directive 2004/83 doit, dès lors, être effectuée à la lumière de l'économie générale et de la finalité de celle-ci, dans le respect de la convention de Genève et des autres traités pertinents visés à l'article 78, paragraphe 1, TFUE (arrêts du 9 novembre 2010, B et D, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661, point 78, ainsi que du 2 décembre 2014, A e.a., C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406, point 46).

43 À cet égard, l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 correspond en substance à l'article 1er, section F, sous c), de la convention de Genève, lequel prévoit que les dispositions de cette convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

44 L'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 renvoie plus précisément aux agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies « tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1er et 2 de la charte des Nations unies ».

45 Ainsi que l'énonce le considérant 22 de la directive 2004/83, les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, visés à l'article 12, paragraphe 2, sous c), de cette directive, sont précisés, entre autres, « dans les résolutions des Nations unies concernant les "mesures visant à éliminer le terrorisme international", qui disposent que "les actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations unies" et que "sont également contraires aux buts et principes des Nations unies, pour les personnes qui s'y livrent sciemment, le financement et la planification d'actes de terrorisme ainsi que l'incitation à [la commission] de tels actes" ».

46 Au nombre de ces résolutions figure la résolution 1377 (2001) du Conseil de sécurité, dont il ressort que sont contraires aux buts et aux principes énoncés dans la charte des Nations unies non seulement « les actes de terrorisme international » mais également « le financement, la planification et la préparation des actes de terrorisme international, de même que toutes les autres formes d'appui à cet égard ».

47 Par ailleurs, il peut être déduit de la résolution 1624 (2005) du Conseil de sécurité que les agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies ne se limitent pas aux « actes, méthodes et pratiques terroristes ». En effet, le Conseil de sécurité y invite les États, pour lutter contre le terrorisme, conformément aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, à priver d'asile et traduire en justice « quiconque prête appui au financement, à l'organisation, à la préparation ou à la commission d'actes de terrorisme, y concourt, y participe ou tente d'y participer, ou donne refuge à leurs auteurs ». En outre, à son point 1, sous c), cette résolution invite les États à refuser l'asile à toute personne au sujet de laquelle on dispose d'informations crédibles et pertinentes selon lesquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est coupable d'incitation à commettre un ou des actes terroristes.

48 Il en résulte que la notion d'« agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies », figurant à l'article 1er, section F, sous c), de la convention de Genève et à l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83, ne saurait être interprétée comme étant limitée à la commission d'actes de terrorisme tels que précisés dans les résolutions du Conseil de sécurité (ci-après les « actes de terrorisme »).

49 À plus forte raison, contrairement à ce que soutient M. Lounani, cette notion ne saurait être interprétée comme s'appliquant seulement aux infractions terroristes visées à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475, ni, partant, comme exigeant l'existence d'une condamnation pénale sanctionnant une telle infraction.

50 Il importe, à cet égard, de relever que, ainsi qu'il ressort de son considérant 6, la décision-cadre 2002/475 vise au rapprochement, dans tous les États membres, de la définition des infractions terroristes, y compris celles relatives aux groupes terroristes.

51 Comme l'a fait observer la Commission européenne, la décision-cadre 2002/475 énumère, à cette fin, différents agissements qui peuvent relever de la notion générale de terrorisme et les répertorie en quatre catégories d'infractions, à savoir les « infractions terroristes » (article 1er), les « infractions relatives à un groupe terroriste » (article 2), les « infractions liées aux activités terroristes » (article 3) et, enfin, l'incitation à commettre certaines de ces infractions, le fait de s'en rendre complice ou le fait de tenter de les commettre (article 4).

52 Si le législateur de l'Union avait entendu restreindre le champ d'application de l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 et limiter la notion d'« agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies » aux seules infractions énumérées à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475, il aurait pu le faire sans difficulté, en mentionnant expressément ces infractions ou en faisant référence à cette décision-cadre.

53 Or, l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 ne se réfère ni à la décision-cadre 2002/475, alors que celle-ci existait à la date à laquelle l'article 12, paragraphe 2, sous c), a été rédigé, ni à aucun autre instrument de l'Union européenne adopté dans le contexte de la lutte contre le terrorisme.

54 Il convient par conséquent de répondre à la première question que l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 doit être interprété en ce sens que, pour pouvoir retenir l'existence de la cause d'exclusion du statut de réfugié qui y figure, il n'est pas nécessaire que le demandeur de protection internationale ait été condamné pour une des infractions terroristes prévues à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475.

Sur les deuxième et troisième questions

Sur la recevabilité

55 Le Commissaire général et le gouvernement belge soutiennent que la troisième question, telle que formulée par la juridiction de renvoi, est irrecevable, d'une part, en ce que celle-ci n'expose pas à suffisance les raisons pour lesquelles cette juridiction considère qu'une réponse à cette question est nécessaire à la solution du litige au principal et, d'autre part, en ce qu'une telle réponse ne sera d'aucune utilité pour la solution de ce litige. En l'espèce, en effet, M. Lounani n'a pas seulement été condamné, sur la base de l'article 140 du code pénal modifié, en qualité de membre dirigeant d'une organisation terroriste, mais également pour d'autres agissements, incriminés en droit belge, commis avec une intention terroriste.

56 À cet égard, il convient de rappeler que les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, et dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande de décision préjudicielle formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêts du 14 avril 2016, Polkomtel, C-397/14, EU:C:2016:256, point 37 ; du 6 septembre 2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, point 20, et du 13 octobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej et Petrotel, C-231/15, EU:C:2016:769, point 16).

57 Or, tel n'est pas le cas dans la présente affaire.

58 Il convient, à cet égard, de rappeler que la juridiction de renvoi a posé ses deuxième et troisième questions dans le cadre d'un recours en cassation administrative contre l'arrêt du 12 février 2013, dans lequel le Conseil du contentieux des étrangers a considéré que les faits spécifiquement reprochés au défendeur au principal n'atteignent pas le seuil de gravité permettant de les qualifier d'"agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies", au sens de l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83. En effet, selon cet arrêt, la condamnation de M. Lounani par le tribunal correctionnel de Bruxelles en raison de sa participation aux activités d'un groupe terroriste, même en tant que membre dirigeant de ce groupe, sans que lui soient imputées des infractions terroristes en tant que telles, n'est pas suffisante pour estimer qu'il existe à la charge de l'intéressé des raisons sérieuses de penser qu'il a commis des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies.

59 C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi demande, en substance, si les actes pour lesquels M. Lounani a été condamné peuvent en eux-mêmes être considérés comme contraires aux buts et aux principes des Nations unies au sens de l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 et, dans la négative, si la condamnation de M. Lounani en tant que membre dirigeant d'un groupe terroriste suffit pour établir qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il a été l'instigateur d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies ou qu'il y a participé de quelque autre manière, au sens de l'article 12, paragraphe 3, de cette directive.

60 La décision de renvoi fait ainsi clairement apparaître que la juridiction de renvoi cherche à déterminer dans quelle mesure la participation aux activités d'un groupe terroriste pour laquelle M. Lounani a été condamné est susceptible de justifier l'application de la cause d'exclusion prévue à l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 et se demande, dans ce contexte, si la condamnation en raison de sa participation aux activités de ce groupe en qualité de membre dirigeant peut donner lieu à l'exclusion du statut de réfugié en application des dispositions combinées de l'article 12, paragraphe 2, sous c), et de l'article 12, paragraphe 3, de cette directive.

61 La troisième question est, en conséquence, recevable.

Sur le fond

62 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphe 2, sous c), et l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83 doivent être interprétés en ce sens que des actes de participation aux activités d'un groupe terroriste, tels que ceux pour lesquels a été condamné le défendeur au principal, peuvent relever de la cause d'exclusion prévue par ces dispositions, alors même que la personne concernée n'a ni commis ni tenté ou menacé de commettre un acte de terrorisme.

63 En ce qui concerne les agissements pour lesquels M. Lounani a fait l'objet d'une condamnation pénale, il ressort de la décision de renvoi que cette condamnation est fondée, notamment, sur l'article 140 du code pénal modifié, ce dernier article constituant la transposition en droit belge de l'article 2 de la décision-cadre 2002/475 qui définit les infractions relatives à un groupe terroriste et inclut, à son paragraphe 2, sous b), la participation aux activités d'un groupe terroriste.

64 Plus particulièrement, pour déclarer M. Lounani coupable de cette infraction, le tribunal correctionnel de Bruxelles a relevé, dans son jugement du 16 février 2006, que l'intéressé avait participé, en tant que membre dirigeant, aux activités de la cellule belge du GICM, en apportant à ce groupe un soutien logistique par le biais, notamment, de services matériels ou intellectuels, en se livrant à la contrefaçon et à la cession frauduleuse de passeports, et en participant activement à l'organisation d'une filière d'envoi de volontaires en Irak.

65 Ainsi, il n'a pas été constaté que M. Lounani a personnellement commis des actes de terrorisme ni qu'il a été l'instigateur de tels actes ou a participé à leur commission.

66 Néanmoins, il ressort des résolutions pertinentes du Conseil de sécurité, ainsi qu'il a été indiqué au point 48 du présent arrêt, que la notion d'« agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies » n'est pas limitée aux actes de terrorisme.

67 Il importe, en particulier, de relever que, dans la résolution 2178 (2014), le Conseil de sécurité s'est déclaré « gravement préoccupé par la menace terrible et grandissante que font peser les combattants terroristes étrangers, à savoir des individus qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme » et a exprimé sa préoccupation à l'égard des réseaux organisés par les entités terroristes et leur permettant de faire circuler entre les États des combattants de toutes nationalités et les ressources dont ils ont besoin.

68 Parmi les mesures à prendre contre ce phénomène, les États doivent veiller à prévenir et à éliminer les activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein, notamment, de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme.

69 Il s'ensuit que l'application de l'exclusion du statut de réfugié prévue à l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 ne saurait être limitée aux auteurs effectifs d'actes de terrorisme, mais qu'elle peut également s'étendre aux individus qui se livrent à des activités de recrutement, d'organisation, de transport ou d'équipement bénéficiant à des personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité dans le dessein, notamment, de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme.

70 Par ailleurs, il ressort des dispositions combinées de l'article 12, paragraphe 2, sous c), et de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83 que l'exclusion du statut de réfugié prévue par la première de ces dispositions est également applicable aux personnes à propos desquelles il existe des raisons sérieuses de penser qu'elles ont été les instigatrices d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, ou qu'elles y ont participé de quelque autre manière. Eu égard à ce qui a été exposé aux points 48 et 66 du présent arrêt, l'application de ces dispositions combinées n'exige pas que le demandeur de protection internationale ait été l'instigateur d'un acte de terrorisme ou qu'il ait participé à la commission d'un tel acte de quelque autre manière.

71 À cet égard, la Commission fait observer à juste titre que la participation aux activités d'un groupe terroriste peut couvrir un large éventail de comportements d'un degré de gravité variable.

72 Dans ces conditions, l'autorité compétente de l'État membre concerné ne peut appliquer l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83 qu'après avoir procédé, pour chaque cas individuel, à une évaluation des faits précis dont elle a connaissance en vue de déterminer s'il existe des raisons sérieuses de penser que les actes commis par l'intéressé, qui remplit par ailleurs les critères pour obtenir le statut de réfugié, relèvent de ce cas d'exclusion (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2010, B et D, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661, points 87 et 94).

73 En ce qui concerne le point de savoir si des agissements tels que ceux retenus dans le chef de M. Lounani peuvent relever des agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, au sens de l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83, de l'instigation de tels agissements ou de la participation à ceux-ci de quelque autre manière, au sens de l'article 12, paragraphe 3, de cette directive, l'évaluation finale de la demande de protection internationale incombe aux autorités nationales compétentes, sous le contrôle du juge national.

74 À titre d'indications à prendre en considération, il y a lieu de relever que la décision de renvoi indique que M. Lounani était un membre dirigeant d'un groupe terroriste de dimension internationale qui a été inscrit, le 10 octobre 2002, sur la liste des Nations unies qui identifie certaines personnes et entités faisant l'objet de sanctions et qui est demeuré inscrit 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.

75 De tels agissements peuvent justifier l'exclusion du statut de réfugié.

76 À cet égard, il importe de rappeler, ainsi qu'il a été souligné aux points 12, 13 et 67 à 69 du présent arrêt, que les résolutions du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 2178 (2014) en son point 5 et en son point 6, sous c), identifient, parmi les activités à combattre par les États dans le cadre de la lutte contre le terrorisme international, l'organisation délibérée de voyages de personnes qui se rendent dans un État autre que leur État de résidence ou de nationalité, dans le dessein de commettre, d'organiser ou de préparer des actes de terrorisme.

77 Partant, la circonstance, à la supposer établie, que le groupe dont M. Lounani était un membre dirigeant n'aurait pas perpétré d'acte de terrorisme ou que les volontaires souhaitant se rendre en Irak aidés par ce groupe n'auraient finalement pas commis de tels actes n'est, en tout état de cause, pas de nature à exclure que les agissements de M. Lounani puissent être considérés comme contraires aux buts et aux principes des Nations unies. Il en va de même, eu égard à ce qui a été exposé aux points 41 à 54 et 66 à 70 du présent arrêt, du fait, évoqué par la juridiction de renvoi dans sa troisième question, que M. Lounani n'a ni commis, ni tenté de commettre, ni menacé de commettre une infraction terroriste, au sens de l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475. Pour les mêmes motifs, l'application de l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83 n'exige pas qu'il soit établi que M. Lounani a été l'instigateur d'une telle infraction ou qu'il y a participé de quelque autre manière.

78 En outre, la circonstance que M. Lounani a été condamné par les juridictions d'un État membre du chef de participation aux activités d'un groupe terroriste et que cette condamnation est devenue définitive revêt, dans le cadre de l'évaluation individuelle à laquelle doit procéder l'autorité compétente, une importance particulière.

79 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 12, paragraphe 2, sous c), et l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83 doivent être interprétés en ce sens que des actes de participation aux activités d'un groupe terroriste, tels que ceux pour lesquels a été condamné le défendeur au principal, peuvent justifier l'exclusion du statut de réfugié, alors même qu'il n'est pas établi que la personne concernée a commis, tenté de commettre ou menacé de commettre un acte de terrorisme. Aux fins de l'évaluation individuelle des faits permettant d'apprécier s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une personne s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, a été l'instigatrice de tels agissements ou y a participé de quelque autre manière, la circonstance que cette personne a été condamnée, par les juridictions d'un État membre, du chef de participation aux activités d'un groupe terroriste revêt une importance particulière, de même que la constatation que ladite personne était un membre dirigeant de ce groupe, sans qu'il soit nécessaire d'établir que cette même personne a elle-même été l'instigatrice d'un acte de terrorisme ou qu'elle y a participé de quelque autre manière.

Sur les quatrième et cinquième questions

80 Eu égard à la réponse apportée aux trois premières questions, il n'y a pas lieu de répondre aux quatrième et cinquième questions.

Sur les dépens

81 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) dit pour droit :

1) **L'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, doit être interprété en ce sens que, pour pouvoir retenir l'existence de la cause d'exclusion du statut de réfugié qui y figure, il n'est pas nécessaire que le demandeur de protection internationale ait été condamné pour une des infractions terroristes prévues à l'article 1er, paragraphe 1, de la décision-cadre 2002/475/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative à la lutte contre le terrorisme.**

2) **L'article 12, paragraphe 2, sous c), et l'article 12, paragraphe 3, de la directive 2004/83 doivent être interprétés en ce sens que des actes de participation aux activités d'un groupe terroriste, tels que ceux pour lesquels a été condamné le défendeur au principal, peuvent justifier l'exclusion du statut de réfugié, alors même qu'il n'est pas établi que la personne concernée a commis, tenté de commettre ou menacé de commettre un acte de terrorisme tel que précisé dans les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. Aux fins de l'évaluation individuelle des faits permettant d'apprécier s'il existe des raisons sérieuses de penser qu'une personne s'est rendue coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies, a été l'instigatrice de tels agissements ou y a participé de quelque autre manière, la circonstance que cette personne a été condamnée, par les juridictions d'un État membre, du chef de participation aux activités d'un groupe terroriste revêt une importance particulière, de même que la constatation que ladite personne était un membre dirigeant de ce groupe, sans qu'il soit nécessaire d'établir que cette même personne a elle-même été l'instigatrice d'un acte de terrorisme ou qu'elle y a participé de quelque autre manière.**

Lenaerts	Ilešič	Bay Larsen
Da Cruz Vilaça	Juhász	Berger
Regan	Rosas	Borg Barthet
Malenovský	Levits	Jürimäe
Lycourgos		

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 31 janvier 2017.

Le greffier	Le président
A. Calot Escobar	K. Lenaerts