

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

2 mai 2018 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Citoyenneté de l’Union européenne – Droit de libre circulation et de libre séjour sur le territoire des États membres – Directive 2004/38/CE – Article 27, paragraphe 2, second alinéa – Limitation du droit d’entrée et du droit de séjour pour des raisons d’ordre public, de sécurité publique ou de santé publique – Éloignement du territoire pour des raisons d’ordre public ou de sécurité publique – Comportement représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société – Personne dont la demande d’asile a été refusée pour des motifs relevant de l’article 1er, section F, de la convention de Genève ou de l’article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE – Article 28, paragraphe 1 – Article 28, paragraphe 3, sous a) – Protection contre l’éloignement – Séjour dans l’État membre d’accueil pendant les dix années précédentes – Raisons impérieuses de sécurité publique – Notion »

Dans les affaires jointes C-331/16 et C-366/16,

ayant pour objet deux demandes de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduites par le Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (tribunal de la Haye, siégeant à Middelbourg, Pays-Bas) (C-331/16), et par le Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conseil du contentieux des étrangers, Belgique) (C-366/16), par décisions du 9 juin 2016 et du 27 juin 2016, parvenues à la Cour respectivement le 13 juin 2016 et le 5 juillet 2016, dans les procédures

**K.**

contre

**Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (C-331/16),**

et

**H. F.**

contre

**Belgische Staat (C-366/16),**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. A. Tizzano, vice-président, MM. M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz et E. Levits, présidents de chambre, MM. A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, M<sup>me</sup> K. Jürimäe et M. M. Vilaras (rapporteur), juges,

avocat général : M. H. Saugmandsgaard Øe,

greffier : M<sup>me</sup> M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 10 juillet 2017,

considérant les observations présentées :

– pour K., par M<sup>es</sup> A. Eikelboom et A. M. van Eik, advocaten,

- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>mes</sup> M. K. Bulterman, C. S. Schillemans et B. Koopman, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement belge, par M<sup>mes</sup> M. Jacobs, C. Pochet et L. Van den Broeck, en qualité d’agents, assistées de M<sup>es</sup> I. Florio et E. Matteredne, avocats,
- pour le gouvernement hellénique, par M<sup>me</sup> T. Papadopoulou, en qualité d’agent,
- pour le gouvernement français, par M<sup>mes</sup> E. Armoët et E. de Moustier ainsi que par M. D. Colas, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M<sup>mes</sup> C. Crane et G. Brown ainsi que par M. D. Robertson, en qualité d’agents, assistés de M. B. Lask, barrister,
- pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> E. Montaguti et M. G. Wils, en qualité d’agents,

ayant entendu l’avocat général en ses conclusions à l’audience du 14 décembre 2017,

rend le présent

## Arrêt

- 1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l’interprétation de l’article 27, paragraphe 2, second alinéa, de l’article 28, paragraphe 1, et de l’article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l’Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77).
- 2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de deux litiges opposant, pour le premier, K. au Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (secrétaire d’État à la Sécurité et à la Justice, Pays-Bas) (ci-après le « secrétaire d’État ») au sujet d’une décision déclarant K. indésirable sur le territoire néerlandais (affaire C-331/16), pour le second, H. F. au Belgische Staat (État belge) au sujet d’une décision refusant à H. F. un droit de séjour de plus de trois mois sur le territoire belge (affaire C-366/16).

### **Le cadre juridique**

#### ***Le droit international***

- 3 La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 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 »).
- 4 L’article 1<sup>er</sup> 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 :

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

- b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés ;
- c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies. »

### ***Le droit de l'Union***

#### *La directive 2004/38*

5 L'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 dispose :

« Les citoyens de l'Union ayant séjourné légalement pendant une période ininterrompue de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil acquièrent le droit de séjour permanent sur son territoire. Ce droit n'est pas soumis aux conditions prévues au chapitre III. »

6 Figurant sous le chapitre VI, intitulé « Limitation du droit d'entrée et du droit de séjour pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique », l'article 27, paragraphes 1 et 2, de cette directive énonce :

« 1. Sous réserve des dispositions du présent chapitre, les États membres peuvent restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques.

2. Les mesures d'ordre public ou de sécurité publique doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. L'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures.

Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues. »

7 Aux termes de l'article 28 de ladite directive :

« 1. Avant de prendre une décision d'éloignement du territoire pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, l'État membre d'accueil tient compte notamment de la durée du séjour de l'intéressé sur son territoire, de son âge, de son état de santé, de sa situation familiale et économique, de son intégration sociale et culturelle dans l'État membre d'accueil et de l'intensité de ses liens avec son pays d'origine.

2. L'État membre d'accueil ne peut pas prendre une décision d'éloignement du territoire à l'encontre d'un citoyen de l'Union ou des membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité, qui ont acquis un droit de séjour permanent sur son territoire sauf pour des motifs graves d'ordre public ou de sécurité publique.

3. Une décision d'éloignement ne peut être prise à l'encontre des citoyens de l'Union, quelle que soit leur nationalité, à moins que la décision ne se fonde sur des raisons impérieuses de sécurité publique définies par les États membres, si ceux-ci :

- a) ont séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes, ou
- b) sont mineurs, sauf si l'éloignement est nécessaire dans l'intérêt de l'enfant, comme prévu dans la convention des Nations unies sur les droits de l'enfant du 20 novembre 1989. »

#### *La directive 2011/95/UE*

8 L'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à

un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9), dispose :

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

- a) qu'il a commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes ;
- b) qu'il a commis un crime grave de droit commun en dehors du pays de refuge avant d'être admis comme réfugié, c'est-à-dire avant la date à laquelle le titre de séjour est délivré sur la base de l'octroi du statut de réfugié ; les actions particulièrement cruelles, même si elles sont commises avec un objectif prétendument politique, pourront recevoir la qualification de crimes graves de droit commun ;
- c) qu'il s'est rendu coupable d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies tels qu'ils figurent dans le préambule et aux articles 1<sup>er</sup> et 2 de la charte des Nations unies. »

### ***Les droits nationaux***

#### *Le droit néerlandais*

9 L'article 67 de la *Vreemdelingenwet* (loi sur les étrangers), du 23 novembre 2000 (Stb. 2000, n<sup>o</sup> 495), prévoit :

- « 1. Sous réserve de l'application de la section 3, le ministre peut déclarer l'étranger indésirable :
- a. s'il séjourne de manière illégale aux Pays-Bas et s'il a commis à plusieurs reprises un des actes sanctionnés par la présente loi ;
  - b. s'il a été condamné par un jugement devenu définitif pour un méfait passible d'une peine privative de liberté de trois ans ou plus ou si, pour ce méfait, il s'est vu infliger la mesure visée à l'article 37a du code pénal ;
  - c. s'il représente un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale et se trouve en séjour irrégulier aux Pays-Bas au sens de l'article 8, sous a) à e) inclus ou sous l) ;
  - d. en application d'un traité ou
  - e. dans l'intérêt des relations internationales des Pays-Bas.

[...]

3. Par dérogation à l'article 8, l'étranger déclaré indésirable ne peut pas se trouver en séjour régulier. »

#### *Le droit belge*

10 Aux termes de l'article 40 bis, paragraphe 2, de la *wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen* (loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers), du 15 décembre 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31 décembre 1980, p. 14584), dans sa version applicable aux faits au principal, sont considérés comme membres de famille du citoyen de l'Union, notamment, les ascendants.

11 L'article 43 de cette loi dispose :

« L'entrée et le séjour ne peuvent être refusés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille que pour des raisons d'ordre public, de sécurité nationale ou de santé publique, et ce dans les limites ci-après :

[...]

2° les mesures d'ordre public ou de sécurité nationale doivent respecter le principe de proportionnalité et être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné. [...] Le comportement de la personne concernée doit représenter une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.

Des justifications non directement liées au cas individuel concerné ou tenant à des raisons de prévention générale ne peuvent être retenues ;

[...] »

- 12 L'article 52, paragraphe 4, du koninklijk besluit betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers), du 8 octobre 1981 (*Belgisch Staatsblad*, 27 octobre 1981, p. 13740), énonce :

« [...]

Si le Ministre ou son délégué reconnaît le droit de séjour ou si aucune décision n'est prise dans le délai prévu à l'article 42 de la loi, le bourgmestre ou son délégué délivre à l'étranger une "carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union" conforme au modèle figurant à l'annexe 9.

[...]

Si le Ministre ou son délégué ne reconnaît pas le droit de séjour, cette décision est notifiée au membre de la famille par la remise d'un document conforme au modèle figurant à l'annexe 20, comportant, le cas échéant, un ordre de quitter le territoire. [...] »

## **Les litiges au principal et les questions préjudicielles**

### ***Affaire C-331/16***

- 13 K. possède la nationalité croate ainsi que la nationalité de Bosnie-Herzégovine.
- 14 K. est arrivé aux Pays-Bas le 21 janvier 2001, accompagné de son épouse et d'un fils mineur. Selon les indications de la juridiction de renvoi, K. séjourne aux Pays-Bas sans interruption depuis cette date. Le 27 avril 2006, l'épouse de l'intéressé a donné naissance à leur second fils.
- 15 Le 2 février 2001, K. a introduit auprès du secrétaire d'État une première demande de permis de séjour à durée déterminée en qualité de demandeur d'asile. Cette demande a été rejetée par décision du secrétaire d'État du 15 mai 2003, devenue définitive à la suite de sa confirmation par un arrêt du Raad van State (Conseil d'État, Pays-Bas) du 21 février 2005.
- 16 Le 27 juillet 2011, K. a introduit une nouvelle demande d'asile, qui a été rejetée par décision du secrétaire d'État du 16 janvier 2013. Cette décision, qui était assortie d'une interdiction d'entrée sur le territoire néerlandais d'une durée de dix ans, est devenue définitive à la suite de sa confirmation par un arrêt du Raad van State (Conseil d'État) du 10 février 2014.
- 17 À la suite de l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne, K. a, le 3 octobre 2014, demandé au secrétaire d'État la levée de l'interdiction d'entrée sur le territoire prononcée à son égard. Par décision du 22 juillet 2015, le secrétaire d'État a accédé à cette demande tout en déclarant K. indésirable sur le territoire néerlandais, sur la base de l'article 67, paragraphe 1, sous e), de la loi sur les étrangers. La réclamation introduite par K. contre cette décision a été rejetée par décision du 9 décembre 2015.
- 18 Dans cette dernière décision, le secrétaire d'État s'est d'abord référé aux décisions des 15 mai 2003 et 16 janvier 2013 ayant rejeté les demandes d'asile de K., dans lesquelles il avait été constaté que ce

dernier s'était rendu coupable de comportements relevant de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève, en ayant eu connaissance de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité commis par les unités spéciales de l'armée bosniaque et en ayant lui-même participé personnellement à ces crimes. Le secrétaire d'État a également souligné que la présence de K. sur le territoire néerlandais était de nature à porter préjudice aux relations internationales du Royaume des Pays-Bas et qu'il convenait d'éviter que cet État membre devienne un pays d'accueil pour des personnes à propos desquelles il y avait de sérieuses raisons de supposer qu'elles s'étaient rendues coupables de graves méfaits. Le secrétaire d'État a par ailleurs considéré que la protection de l'ordre public et de la sécurité publique exigeait que tout soit mis en œuvre pour empêcher que des citoyens néerlandais entrent en contact avec des personnes qui, dans leur pays d'origine, s'étaient rendues coupables de comportements graves relevant de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève. En particulier, il convenait impérativement d'éviter que des victimes ayant eu à souffrir des agissements reprochés à K., ou des membres de leur famille, se retrouvent en sa présence aux Pays-Bas. Sur la base de l'ensemble de ces éléments, le secrétaire d'État a conclu, d'une part, que K. représentait une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la vie en société aux Pays-Bas et, d'autre part, que le droit au respect de la vie privée et familiale ne faisait pas obstacle à ce que K. soit déclaré indésirable.

- 19 K. a introduit un recours contre la décision du 9 décembre 2015 devant la juridiction de renvoi. Il a fait valoir, en substance, que les motifs invoqués par le secrétaire d'État pour justifier sa décision étaient insuffisants. En effet, outre le fait que les relations internationales d'un État membre ne relèveraient pas de l'ordre public, l'actualité de la menace qu'il représenterait serait fondée sur des présomptions de comportements dont il se serait rendu coupable il y a plus de deux décennies et sur la thèse selon laquelle le fait que ces comportements relèvent de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève créerait une menace permanente. Par ailleurs, prétendre que tout contact éventuel aux Pays-Bas de K. avec une victime entraînerait en soi un risque pour l'ordre public élargirait excessivement la notion d'« ordre public ». De surcroît, il n'aurait pas été démontré de manière plausible que des victimes éventuelles de K. se trouveraient sur le sol néerlandais. K. a ajouté que, en tout état de cause, il n'avait jamais été poursuivi ni a fortiori condamné pour les faits qui lui étaient reprochés. Se référant au point 50 de l'arrêt du 11 juin 2015, Zh. et O. (C-554/13, EU:C:2015:377), K. a conclu que le motif général, invoqué par le secrétaire d'État, tiré de ce qu'il représentait une menace pour l'ordre public, était incompatible avec le droit de l'Union.
- 20 La juridiction de renvoi indique, à titre liminaire, que, depuis l'adhésion de la Croatie à l'Union, le droit de l'Union est applicable à la situation de K. Étant donné que l'interdiction d'entrée sur le territoire néerlandais ne peut être prononcée qu'à l'encontre de ressortissants de pays tiers, la décision du 16 janvier 2013 portant interdiction d'entrée de K. sur le territoire néerlandais pour une durée de dix ans a été retirée par la décision du 22 juillet 2015, confirmée par la décision du 9 décembre 2015, et remplacée par une déclaration d'indésirabilité, celle-ci constituant une mesure comparable, susceptible d'être adoptée à l'encontre des citoyens de l'Union. Contrairement à l'interdiction d'entrée, une déclaration d'indésirabilité serait, en principe, valable pour une durée indéterminée, mais l'intéressé pourrait en solliciter le retrait après l'écoulement d'une certaine période.
- 21 La juridiction de renvoi relève, ensuite, qu'il est constant qu'il existe des raisons sérieuses permettant de considérer que K. a commis un crime, au sens de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève, eu égard à ses comportements au cours de la période comprise entre le mois d'avril 1992 et le mois de février 1994, lorsqu'il faisait partie d'une unité de l'armée bosniaque. Il serait également constant que K. a déserté de cette armée au mois de février 1994. La déclaration d'indésirabilité de K. serait exclusivement fondée sur ces comportements. Eu égard au laps de temps qui s'est écoulé depuis lors, la question se poserait de savoir si lesdits comportements peuvent être considérés comme représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38.
- 22 Selon la juridiction de renvoi, il ressort de la jurisprudence du Raad van State (Conseil d'État) que la menace que représente pour l'intérêt fondamental de la société la présence d'une personne dans une situation telle que celle de K. est, par sa nature, durablement actuelle et qu'il n'est pas nécessaire de

s'interroger sur le comportement futur d'une telle personne. Cette conclusion serait fondée, d'une part, sur la gravité exceptionnelle des crimes visés à l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève et, d'autre part, sur la jurisprudence de la Cour, notamment sur les arrêts du 9 novembre 2010, B et D (C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661), du 23 novembre 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708), ainsi que du 22 mai 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300).

23 Or, la juridiction de renvoi s'interroge sur le caractère fondé de cette interprétation de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38. Ses doutes seraient renforcés par le fait que la première phrase de cette disposition impose que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique respectent le principe de proportionnalité. Par ailleurs, l'article 28, paragraphe 1, de cette directive énoncerait un certain nombre de facteurs dont l'État membre d'accueil doit tenir compte avant d'adopter une décision d'éloignement, et l'article 28, paragraphe 3, sous a), de ladite directive disposerait qu'une telle décision ne peut être prise que pour des raisons impérieuses de sécurité publique à l'encontre d'un citoyen de l'Union ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes.

24 La juridiction de renvoi se réfère également à la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38, du 2 juillet 2009 [COM(2009) 313 final], qui confirmeraient combien l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure telle que celle arrêtée à l'égard de K. est complexe. K. et les membres de sa famille seraient parfaitement assimilés à la société néerlandaise, puisqu'ils vivent aux Pays-Bas depuis l'année 2001. K. aurait, en outre, déclaré que sa famille avait obtenu la nationalité croate sur la seule base d'ethnicité, mais que la Croatie leur serait totalement étrangère, dès lors qu'ils n'y auraient jamais habité et n'y posséderaient aucune famille.

25 Dans ces conditions, le Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Middelburg (tribunal de la Haye, siégeant à Middelbourg, Pays-Bas) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'article 27, paragraphe 2, de la directive [2004/38] permet-il qu'un citoyen de l'Union dont il est constant, comme en l'espèce, que l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a) et b), de la [convention de Genève] lui est applicable soit déclaré indésirable parce que la gravité particulière des crimes visés par cette disposition de la [convention de Genève] conduit à la conclusion qu'il convient de considérer que la menace qu'il représente pour un intérêt fondamental de la société est, de par sa nature, durablement actuelle ?
- 2) En cas de réponse négative à la première question, comment convient-il de déterminer, lorsqu'il est envisagé d'adopter une décision d'indésirabilité, si le comportement du citoyen de l'Union tel que défini plus haut auquel l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a) et b), de la [convention de Genève] a été déclaré applicable doit être considéré comme représentant une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ? Dans quelle mesure faut-il à cette occasion tenir compte du fait que les comportements sanctionnés par cet article 1<sup>er</sup>, section F, de la [convention de Genève] ont, comme en l'espèce, été commis il y a longtemps, à savoir, dans le cas présent, entre l'année 1992 et l'année 1994 ?
- 3) De quelle manière le principe de proportionnalité influence-t-il l'appréciation du point de savoir si une déclaration d'indésirabilité peut être adoptée à l'encontre d'un citoyen de l'Union auquel l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a) et b), de la [convention de Genève] a, comme en l'espèce, été déclaré applicable ? Les facteurs énoncés à l'article 28, paragraphe 1, de la directive [2004/38] doivent-ils être pris en considération à cette occasion ou en dehors de celle-ci ? Le délai de dix ans de séjour dans le pays d'accueil, prévu à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de [ladite] directive, doit-il être pris en compte à cette occasion ou en dehors de celle-ci ? Les facteurs énoncés au point 3.3 [de la communication COM(2009) 313 final] doivent-ils être intégralement pris en considération ? »

## *Affaire C-366/16*

- 26 H. F., de nationalité afghane, est arrivé aux Pays-Bas le 7 février 2000 et y a introduit une demande d'asile le 6 mars 2000. Par décision de l'autorité néerlandaise compétente du 26 mai 2003, H. F. a été exclu du statut de réfugié sur la base de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève. Cette décision a été confirmée par jugement du Rechtbank te 's-Gravenhage (tribunal de la Haye, Pays-Bas).
- 27 Par décision du 9 janvier 2006, l'autorité néerlandaise compétente a refusé de délivrer à H. F. un permis de séjour temporaire aux Pays-Bas. Cette décision a également été confirmée par le Rechtbank te 's-Gravenhage (tribunal de la Haye). La décision du 26 mai 2003 étant devenue définitive, le secrétaire d'État a adopté une décision d'interdiction du territoire à l'égard de H. F.
- 28 Au cours de l'année 2011, H. F. et sa fille se sont établis en Belgique. Le 5 octobre 2011, H. F. a déposé une demande d'autorisation de séjour en Belgique, laquelle a été rejetée comme étant irrecevable par décision du gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administrative Vereenvoudiging (délégué du secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration, chargé de la simplification administrative, Belgique) (ci-après le « délégué ») du 13 novembre 2012. Le même jour, ce dernier a adopté une décision ordonnant à H. F. de quitter le territoire belge. H. F. a formé des recours en annulation contre ces deux décisions, dont il s'est, par la suite, désisté.
- 29 Le 21 mars 2013, H. F. a introduit auprès du délégué une demande tendant à l'obtention d'une carte de séjour en Belgique en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union, au motif que sa fille avait la nationalité néerlandaise. Le 12 août 2013, le délégué a adopté une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire belge.
- 30 En réponse à une deuxième demande de H. F. ayant le même objet et introduite le 20 août 2013, le délégué a adopté, le 18 février 2014, une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire belge. Le recours formé par H. F. contre cette décision a été rejeté par décision de la juridiction compétente belge passée en force de chose jugée.
- 31 Le 18 septembre 2014, H. F. a introduit une troisième demande tendant à l'obtention d'une carte de séjour en tant que membre de la famille d'un citoyen de l'Union. À la suite de cette demande, le délégué a de nouveau adopté, le 5 janvier 2015, une décision de refus de séjour avec ordre de quitter le territoire. Sur recours de H. F., cette décision a été annulée par la juridiction compétente belge le 17 juin 2015.
- 32 À la suite de cette annulation, le délégué a adopté, le 8 octobre 2015, à l'égard de H. F., une décision portant refus de séjour de plus de trois mois sans ordre de quitter le territoire. Cette décision fait l'objet d'un recours en annulation introduit par H. F. devant le Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conseil du contentieux des étrangers, Belgique).
- 33 Selon les indications fournies par la juridiction de renvoi, le délégué s'est fondé, pour adopter cette décision, sur les informations contenues dans le dossier de la procédure d'asile concernant H. F. aux Pays-Bas, obtenu avec la collaboration de celui-ci. Il ressortirait de ce dossier que, selon l'évaluation faite par les autorités néerlandaises compétentes en matière d'asile, H. F. avait commis des crimes relevant de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève. En particulier, il aurait participé à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité, ou aurait donné l'ordre, dans le cadre des fonctions qu'il exerçait, de commettre de tels crimes. Le délégué a ainsi considéré que la menace que représente, pour un intérêt fondamental d'une société, la présence d'une personne, telle que H. F., à propos de laquelle il est constant qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis des crimes relevant de l'article 1<sup>er</sup>, section F, sous a), de la convention de Genève présente, par sa nature, un caractère actuel permanent. L'évaluation du comportement futur de cette personne ne serait pas, dans une telle hypothèse, importante, compte tenu de la nature et de la gravité des crimes concernés, si bien que la plausibilité et l'actualité de la menace découlant du comportement de ladite personne, tout comme le risque de récidive ne devraient pas être démontrés. Le refus du droit de séjour dans un tel cas servirait également à protéger les victimes des crimes en question et, de cette manière, la société

d'accueil et l'ordre juridique international. Pour toutes ces raisons, le refus d'accorder un droit de séjour à H. F. serait proportionné.

34 La juridiction de renvoi indique que, quand bien même la décision du 8 octobre 2015 ne comporte aucun ordre de quitter le territoire belge, elle devrait être considérée comme étant une mesure de la nature de celles visées à l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2004/38. Elle s'interroge sur la compatibilité avec cette dernière disposition de la thèse selon laquelle la sécurité nationale serait compromise par la présence sur ce territoire d'une personne à l'encontre de laquelle une décision d'exclusion du statut de réfugié devenue définitive a été adoptée environ dix ans auparavant aux Pays-Bas.

35 La juridiction de renvoi ajoute que cette problématique présente également un lien avec le droit au respect de la vie privée et familiale, visé à l'article 7 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte ») et à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950. Selon elle, s'agissant d'une décision portant refus de séjour, il apparaîtrait souhaitable de procéder à un examen selon le test dit « du juste équilibre ».

36 C'est ainsi que le Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Conseil du contentieux des étrangers) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« Le droit de l'Union, en particulier l'article 27, paragraphe 2, de la directive [2004/38], en lecture combinée ou non avec l'article 7 de la [Charte], doit-il être interprété en ce sens qu'une demande de séjour qu'un ressortissant de pays tiers, membre de la famille d'un citoyen de l'Union, a introduite dans le cadre du regroupement familial avec ce citoyen, lequel a fait quant à lui usage de sa liberté de circulation et d'établissement, peut être refusée dans un État membre en raison d'une menace qui découlerait de la simple présence, dans la société, de ce membre de la famille qui, en application de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la [convention de Genève] et de l'article 12, paragraphe 2, de la directive [2011/95], s'est vu exclure du statut de réfugié dans un autre État membre au motif de son implication dans des faits qui se sont produits dans un contexte historique et social spécifique dans son pays d'origine, l'actualité et la réalité de la menace que le comportement de ce membre de la famille représente dans l'État membre de séjour se fondant exclusivement sur une référence faite à la décision d'exclusion sans qu'il soit procédé à cette occasion à une appréciation du risque de récidive dans l'État membre de séjour ? »

37 Par décision du président de la Cour du 21 juillet 2016, les affaires C-331/16 et C-366/16 ont été jointes aux fins de la procédure écrite, de la procédure orale et de l'arrêt.

### **Sur les questions préjudicielles**

#### ***Sur les deux premières questions et la première partie de la troisième question dans l'affaire C-331/16 et sur la question dans l'affaire C-366/16***

38 Par les deux premières questions et la première partie de la troisième question dans l'affaire C-331/16 ainsi que par la question dans l'affaire C-366/16, qu'il convient d'examiner de manière conjointe, les juridictions de renvoi demandent, en substance, si l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que le fait qu'un citoyen de l'Union ou un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un tel citoyen, qui sollicite l'octroi d'un droit de séjour sur le territoire d'un État membre, a, dans le passé, fait l'objet d'une décision d'exclusion du statut de réfugié au motif qu'il y avait des raisons sérieuses de penser qu'il s'était rendu coupable d'actes visés à l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95 permet aux autorités compétentes de cet État membre de considérer automatiquement que sa simple présence sur ce territoire constitue, indépendamment de l'existence ou non d'un risque de récidive, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38. En cas de réponse négative, la juridiction de renvoi dans l'affaire

C-331/16 demande comment il convient d'apprécier l'existence d'une telle menace et, en particulier, dans quelle mesure il y a lieu de tenir compte du laps de temps qui s'est écoulé depuis la commission supposée de ces actes. Elle s'interroge également sur l'incidence du principe de proportionnalité, mentionné à l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, sur l'adoption d'une décision relative à l'indésirabilité, sur le territoire de l'État membre concerné, de la personne ayant fait l'objet d'une telle décision d'exclusion.

- 39 Il ressort de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38 que les États membres peuvent adopter des mesures qui restreignent la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, notamment pour des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, ces raisons ne pouvant toutefois être invoquées à des fins purement économiques.
- 40 Selon la jurisprudence constante de la Cour, si, pour l'essentiel, les États membres restent libres de déterminer, conformément à leurs besoins nationaux pouvant varier d'un État membre à l'autre et d'une époque à l'autre, les exigences de l'ordre public et de la sécurité publique, notamment en tant que justification d'une dérogation au principe fondamental de la libre circulation des personnes, ces exigences doivent, toutefois, être entendues strictement, de sorte que leur portée ne saurait être déterminée unilatéralement par chacun des États membres sans contrôle des institutions de l'Union (arrêt du 22 mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, point 23 et jurisprudence citée ; voir, en ce sens, arrêt du 13 juillet 2017, E, C-193/16, EU:C:2017:542, point 18 et jurisprudence citée).
- 41 Ainsi, la notion d'« ordre public », figurant aux articles 27 et 28 de la directive 2004/38, a été interprétée par la jurisprudence de la Cour en ce sens que le recours à cette notion suppose, en tout état de cause, l'existence, en dehors du trouble pour l'ordre social que constitue toute infraction à la loi, d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société (arrêt du 24 juin 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, point 79 et jurisprudence citée).
- 42 Quant à la notion de « sécurité publique », il ressort de la jurisprudence de la Cour que cette notion couvre à la fois la sécurité intérieure d'un État membre et sa sécurité extérieure (arrêt du 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, point 43). La sécurité intérieure peut être affectée, notamment, par une menace directe pour la tranquillité et la sécurité physique de la population de l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêt du 22 mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, point 28). Quant à la sécurité extérieure, celle-ci est susceptible d'être affectée, notamment, par le risque d'une perturbation grave des relations extérieures de cet État membre ou de la coexistence pacifique des peuples (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, point 44).
- 43 En l'occurrence, il ressort des indications des juridictions de renvoi que la décision de rejet de la réclamation de K. contre la déclaration relative à son indésirabilité sur le territoire néerlandais et la décision de refus d'octroi à H. F. d'un droit de séjour de plus de trois mois sur le territoire belge ont été motivées par le fait que, eu égard à leur exclusion antérieure du statut de réfugié sur la base de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95, leur seule présence sur le territoire des États membres concernés serait de nature à porter préjudice aux relations internationales de ces États membres ainsi que par la nécessité d'empêcher que les intéressés puissent entrer en contact avec les citoyens desdits États membres ayant été victimes des crimes et des agissements qui leur étaient reprochés, éventuellement présents sur le territoire de ces mêmes États membres.
- 44 En outre, les gouvernements français et du Royaume-Uni ont souligné dans leurs observations à la Cour que des mesures de la nature de celles prises à l'encontre de K. et de H. F. peuvent également contribuer à assurer la protection des valeurs fondamentales de la société d'un État membre et de l'ordre juridique international ainsi qu'à maintenir la cohésion sociale, la confiance publique dans les systèmes de justice et d'immigration et la crédibilité de l'engagement des États membres dans la protection des valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE.

- 45 Il ne saurait être exclu, comme M. l'avocat général l'a, en substance, relevé au point 68 de ses conclusions, que des motifs tels que ceux évoqués aux points 43 et 44 du présent arrêt puissent être considérés par les États membres comme constituant des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, au sens de l'article 27, paragraphe 1, de la directive 2004/38, susceptibles de justifier l'adoption de mesures qui restreignent la liberté de circulation et de séjour, sur leur territoire, d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un tel citoyen.
- 46 En outre, il importe de souligner que les crimes et les agissements visés à l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95 portent gravement atteinte aux valeurs fondamentales telles que le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme, sur lesquelles, comme l'énonce l'article 2 TUE, l'Union est fondée, ainsi qu'à la paix, que l'Union a comme but de promouvoir, aux termes de l'article 3 TUE.
- 47 Il ressort de ces éléments qu'une restriction apportée par un État membre aux libertés de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un tel citoyen, qui a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95, est susceptible de relever de la notion de « mesures d'ordre public ou de sécurité publique », au sens de l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2004/38.
- 48 Cela étant précisé, il ressort du libellé de l'article 27, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 2004/38 que les mesures d'ordre public ou de sécurité publique qu'il vise doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné.
- 49 En outre, l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, de cette directive subordonne l'adoption de telles mesures à la condition que le comportement de la personne concernée représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ou de l'État membre d'accueil.
- 50 Or, il convient de rappeler à cet égard que les causes d'exclusion du statut de réfugié prévues à l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève et à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95 ont été instituées dans le but d'exclure de ce statut les personnes jugées indignes de la protection qui s'y attache ainsi que d'éviter que l'octroi dudit statut ne permette à des auteurs de certains crimes graves d'échapper à une responsabilité pénale, de telle sorte que l'exclusion du statut de réfugié n'est pas subordonnée à l'existence d'un danger actuel pour l'État membre d'accueil (voir, en ce sens, arrêt du 9 novembre 2010, B et D, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661, point 104).
- 51 Il s'ensuit que le fait que la personne concernée a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié en vertu de l'une de ces dispositions ne saurait automatiquement conduire à la constatation que sa simple présence sur le territoire de l'État membre d'accueil constitue une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2004/38.
- 52 Les mesures justifiées par des raisons d'ordre public ou de sécurité publique ne peuvent être prises que si, après une appréciation au cas par cas de la part des autorités nationales compétentes, il s'avère que le comportement individuel de la personne concernée représente actuellement un danger réel et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société (arrêt du 8 décembre 2011, Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, point 82 et jurisprudence citée ; voir également, en ce sens, arrêt du 29 avril 2004, Orfanopoulos et Oliveri, C-482/01 et C-493/01, EU:C:2004:262, point 77).
- 53 Une telle appréciation est donc également nécessaire aux fins de l'éventuelle adoption, par l'autorité compétente d'un État membre, d'une mesure fondée sur des raisons d'ordre public ou de sécurité publique, au sens de l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38, à l'encontre d'une personne à l'égard de laquelle les autorités compétentes en matière d'asile ont considéré qu'il existait des raisons sérieuses de penser qu'elle a commis des crimes ou s'est rendue coupable d'agissements relevant de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95.

- 54 Cette appréciation doit prendre en compte les constatations de la décision d'exclusion du statut de réfugié dont a fait l'objet l'individu concerné ainsi que les éléments sur lesquels celle-ci est fondée, en particulier la nature et la gravité des crimes ou des agissements reprochés à cet individu, le niveau de son implication individuelle dans ceux-ci ainsi que l'existence éventuelle de motifs d'exonération de la responsabilité pénale tels que la contrainte ou la légitime défense.
- 55 Un tel examen s'avère d'autant plus nécessaire dans les cas où, comme dans les affaires au principal, l'intéressé n'a fait l'objet d'aucune condamnation pénale pour les crimes ou les agissements invoqués pour justifier le rejet, dans le passé, de sa demande d'asile.
- 56 En outre, si, en général, la constatation d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 2004/38, implique, chez l'individu concerné, une tendance à maintenir à l'avenir le comportement qui constitue une telle menace, il peut arriver aussi que le seul fait du comportement passé réunisse les conditions de pareille menace (arrêt du 27 octobre 1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, point 29).
- 57 En l'occurrence, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-331/16 s'interroge sur l'incidence de l'écoulement d'un laps de temps important depuis la commission présumée des actes ayant justifié l'exclusion de K. du statut de réfugié en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève.
- 58 À cet égard, le temps écoulé depuis cette commission est, certes, un élément pertinent aux fins d'apprécier l'existence d'une menace telle que celle visée à l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, de la directive 2004/38 (voir, en ce sens, arrêt du 11 juin 2015, Zh. et O., C-554/13, EU:C:2015:377, points 60 à 62). Toutefois, l'éventuelle gravité exceptionnelle des actes en cause peut être de nature à caractériser, même après une période de temps relativement longue, la persistance d'une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société.
- 59 Dans l'affaire C-366/16, la juridiction de renvoi s'interroge sur la pertinence, pour cette appréciation, du risque de récidive dans l'État membre d'accueil, lorsque les crimes ou les agissements visés à l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95 se sont produits dans le pays d'origine de l'intéressé, dans un contexte historique et social spécifique qui n'est pas susceptible de se reproduire dans cet État membre.
- 60 À cet égard, il y a lieu de relever que, quand bien même il paraîtrait peu probable que de tels crimes ou agissements puissent se reproduire en dehors de leur contexte historique et social spécifique, un comportement de l'intéressé témoignant de la persistance, chez lui, d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, telles que la dignité humaine et les droits de l'homme, que ces crimes ou ces agissements révèlent, est, quant à lui, susceptible de constituer une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, au sens de l'article 27, paragraphe 2, second alinéa, première phrase, de la directive 2004/38.
- 61 Il convient encore de préciser que, ainsi qu'il ressort de l'article 27, paragraphe 2, de cette directive et de la jurisprudence constante de la Cour, une mesure restrictive du droit à la libre circulation ne peut être justifiée que si elle respecte le principe de proportionnalité, ce qui suppose de déterminer si cette mesure est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, en ce sens, arrêt du 17 novembre 2011, Gaydarov, C-430/10, EU:C:2011:749, point 40 et jurisprudence citée).
- 62 Cette évaluation implique une mise en balance, d'une part, de la menace que le comportement personnel de l'individu concerné représente pour les intérêts fondamentaux de la société d'accueil avec, d'autre part, la protection des droits que les citoyens de l'Union et les membres de leur famille tirent de la directive 2004/38 (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, point 50 et jurisprudence citée).

- 63 Dans le cadre de cette évaluation, il doit être tenu compte des droits fondamentaux dont la Cour assure le respect, tout particulièrement du droit au respect de la vie privée et familiale tel qu'il est énoncé à l'article 7 de la Charte et à l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (arrêt du 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, point 52 et jurisprudence citée).
- 64 Comme M. l'avocat général l'a relevé au point 112 de ses conclusions, l'État membre d'accueil est tenu, notamment, de vérifier, dans ce contexte, la possibilité d'adopter d'autres mesures moins attentatoires à la liberté de circulation et de séjour de l'intéressé qui seraient aussi efficaces pour assurer la protection des intérêts fondamentaux invoqués (voir, en ce sens, arrêt du 17 novembre 2011, Aladzhev, C-434/10, EU:C:2011:750, point 47).
- 65 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux deux premières questions et à la première partie de la troisième question dans l'affaire C-331/16, ainsi qu'à la question dans l'affaire C-366/16, que l'article 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que le fait qu'un citoyen de l'Union ou un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un tel citoyen, qui sollicite l'octroi d'un droit de séjour sur le territoire d'un État membre, a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève ou de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95 ne permet pas aux autorités compétentes de cet État membre de considérer automatiquement que sa simple présence sur ce territoire constitue, indépendamment de l'existence ou non d'un risque de récidive, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, susceptible de justifier l'adoption de mesures d'ordre public ou de sécurité publique.
- 66 La constatation de l'existence d'une telle menace doit être fondée sur une appréciation, par les autorités compétentes de l'État membre d'accueil, du comportement personnel de l'individu concerné, prenant en considération les constatations de la décision d'exclusion du statut de réfugié et les éléments sur lesquels celle-ci est fondée, tout particulièrement la nature et la gravité des crimes ou des agissements qui lui sont reprochés, le niveau de son implication individuelle dans ceux-ci, l'existence éventuelle de motifs d'exonération de sa responsabilité pénale ainsi que l'existence ou non d'une condamnation pénale. Cette appréciation globale doit également tenir compte du laps de temps qui s'est écoulé depuis la commission présumée de ces crimes ou agissements ainsi que du comportement ultérieur dudit individu, notamment du point de savoir si ce comportement manifeste la persistance, chez celui-ci, d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, d'une manière qui pourrait perturber la tranquillité et la sécurité physique de la population. Le seul fait que le comportement passé de cet individu s'insère dans le contexte historique et social spécifique de son pays d'origine, non susceptible de se reproduire dans l'État membre d'accueil, ne fait pas obstacle à une telle constatation.
- 67 Conformément au principe de proportionnalité, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent, par ailleurs, mettre en balance, d'une part, la protection de l'intérêt fondamental de la société en cause et, d'autre part, les intérêts de la personne concernée, relatifs à l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour en tant que citoyen de l'Union ainsi qu'à son droit au respect de la vie privée et familiale.

### ***Sur la seconde partie de la troisième question dans l'affaire C-331/16***

- 68 Par la seconde partie de sa troisième question, la juridiction de renvoi dans l'affaire C-331/16 cherche à savoir, en substance, d'une part, si les facteurs énoncés à l'article 28, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doivent être pris en compte aux fins de l'adoption d'une décision relative à l'indésirabilité, sur le territoire de l'État membre concerné, d'une personne dont la demande d'asile a, dans le passé, été rejetée sur la base de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention de Genève et, d'autre part, si la protection renforcée dont bénéficient, en vertu de l'article 28, paragraphe 3, sous a), de cette directive, les

citoyens de l'Union qui ont résidé pendant les dix années précédentes dans l'État membre d'accueil trouve à s'appliquer à la situation d'une telle personne.

- 69 À cet égard, il convient de relever que, lors de l'audience, le gouvernement néerlandais a indiqué que la décision du 22 juillet 2015 déclarant K. indésirable sur le territoire néerlandais impliquait une obligation pour celui-ci de quitter ledit territoire. Dans ces conditions, cette décision doit être regardée comme étant une décision d'éloignement, au sens de l'article 28, paragraphe 1, de la directive 2004/38.
- 70 Aux fins de l'adoption d'une telle décision dans le respect du principe de proportionnalité, il convient de prendre en compte, notamment, la nature et la gravité du comportement reproché à l'individu concerné, la durée et, le cas échéant, le caractère légal de son séjour dans l'État membre d'accueil, la période qui s'est écoulée depuis ce comportement, sa conduite pendant cette période, le degré de sa dangerosité actuelle pour la société, ainsi que la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec cet État membre.
- 71 En ce qui concerne la protection visée à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, il y a lieu de rappeler que cette directive met en place un régime de protection à l'encontre des mesures d'éloignement qui est fondé sur le degré d'intégration des personnes concernées dans l'État membre d'accueil, de telle sorte que plus l'intégration des citoyens de l'Union et des membres de leur famille dans cet État membre est forte, plus les garanties dont jouissent ceux-ci contre l'éloignement sont importantes (voir, en ce sens, arrêts du 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, point 25, ainsi que du 17 avril 2018, B et Vomero, C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, point 44).
- 72 L'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38, selon lequel une décision d'éloignement ne peut être prise à l'encontre d'un citoyen de l'Union ayant séjourné dans l'État membre d'accueil pendant les dix années précédentes que pour des « raisons impérieuses de sécurité publique », s'inscrit dans l'économie de ce régime et renforce considérablement la protection des personnes auxquelles cette disposition est applicable à l'égard des mesures d'éloignement dont elles pourraient faire l'objet (voir, en ce sens, arrêt du 23 novembre 2010, Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, point 28).
- 73 Toutefois, comme la Cour l'a jugé dans son arrêt du 17 avril 2018, B et Vomero (C-316/16 et C-424/16, EU:C:2018:256, point 61), l'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que le bénéfice de la protection contre l'éloignement du territoire prévue à ladite disposition est subordonné à la condition que l'intéressé dispose d'un droit de séjour permanent, au sens de l'article 16 et de l'article 28, paragraphe 2, de cette directive. Or, il ressort de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38 qu'un tel droit ne peut être acquis que si la personne concernée a séjourné légalement sur le territoire de l'État membre d'accueil pendant une période ininterrompue de cinq ans conformément aux conditions prévues par cette directive, notamment celles énoncées à l'article 7, paragraphe 1, de celle-ci (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, point 46), ou par un instrument du droit de l'Union antérieur au 30 avril 2006, date de l'expiration du délai de transposition de cette dernière directive (voir, en ce sens, arrêt du 7 octobre 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592, points 33 à 40).
- 74 Un séjour conforme au droit d'un État membre, mais ne remplissant pas les conditions énoncées par le droit de l'Union, ne saurait, en revanche, être considéré comme un séjour légal, au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 2004/38, si bien qu'un citoyen de l'Union ayant accompli un séjour de plus de cinq ans sur le territoire de l'État membre d'accueil sur le seul fondement du droit national de celui-ci ne saurait être considéré comme ayant acquis le droit au séjour permanent conformément à ladite disposition, alors que, durant ce séjour, il ne satisfaisait pas auxdites conditions (voir, en ce sens, arrêt du 21 décembre 2011, Ziolkowski et Szeja, C-424/10 et C-425/10, EU:C:2011:866, points 47 et 51).
- 75 En l'occurrence, si la décision de renvoi indique que K. a séjourné sur le territoire néerlandais de manière ininterrompue depuis le mois de février 2001, elle ne comporte, en revanche, aucune indication dont il pourrait être inféré que K. a, en dépit du rejet de ses demandes d'asile, accompli une

période de séjour légal ininterrompue de cinq ans sur ce territoire conformément aux conditions énoncées par la directive 2004/38 ou par un instrument du droit de l'Union antérieur à celle-ci. Il ne saurait donc être déduit de ladite décision que K. a acquis un droit de séjour permanent, au sens de l'article 16 de cette directive. Dans ces circonstances, qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier, il est permis de considérer que la protection renforcée contre l'éloignement prévue à l'article 28, paragraphe 3, sous a), de ladite directive ne lui est pas applicable.

76 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde partie de la troisième question dans l'affaire C-331/16 que l'article 28, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que, lorsque les mesures envisagées impliquent l'éloignement de l'individu concerné de l'État membre d'accueil, ce dernier doit prendre en compte la nature et la gravité du comportement de cet individu, la durée et, le cas échéant, le caractère légal de son séjour dans cet État membre, la période qui s'est écoulée depuis le comportement qui lui est reproché, sa conduite pendant cette période, le degré de sa dangerosité actuelle pour la société, ainsi que la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec ledit État membre.

77 L'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas au citoyen de l'Union qui ne dispose pas d'un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil, au sens de l'article 16 et de l'article 28, paragraphe 2, de cette directive.

### **Sur les dépens**

78 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant les juridictions de renvoi, il appartient à celles-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 27, paragraphe 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, doit être interprété en ce sens que le fait qu'un citoyen de l'Union européenne ou un ressortissant d'un pays tiers, membre de la famille d'un tel citoyen, qui sollicite l'octroi d'un droit de séjour sur le territoire d'un État membre, a fait l'objet, dans le passé, d'une décision d'exclusion du statut de réfugié au titre de l'article 1<sup>er</sup>, section F, de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 et complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés, conclu à New York le 31 janvier 1967, ou de l'article 12, paragraphe 2, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, ne permet pas aux autorités compétentes de cet État membre de considérer automatiquement que sa simple présence sur ce territoire constitue, indépendamment de l'existence ou non d'un risque de récidive, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société, susceptible de justifier l'adoption de mesures d'ordre public ou de sécurité publique.**

**La constatation de l'existence d'une telle menace doit être fondée sur une appréciation, par les autorités compétentes de l'État membre d'accueil, du comportement personnel de l'individu concerné, prenant en considération les constatations de la décision d'exclusion du statut de réfugié et les éléments sur lesquels celle-ci est fondée, tout particulièrement la nature et la gravité des crimes ou des agissements qui lui sont reprochés, le niveau de son**

implication individuelle dans ceux-ci, l'existence éventuelle de motifs d'exonération de sa responsabilité pénale ainsi que l'existence ou non d'une condamnation pénale. Cette appréciation globale doit également tenir compte du laps de temps qui s'est écoulé depuis la commission présumée de ces crimes ou agissements ainsi que du comportement ultérieur dudit individu, notamment du point de savoir si ce comportement manifeste la persistance, chez celui-ci, d'une attitude attentatoire aux valeurs fondamentales visées aux articles 2 et 3 TUE, d'une manière qui pourrait perturber la tranquillité et la sécurité physique de la population. Le seul fait que le comportement passé de cet individu s'insère dans le contexte historique et social spécifique de son pays d'origine, non susceptible de se reproduire dans l'État membre d'accueil, ne fait pas obstacle à une telle constatation.

Conformément au principe de proportionnalité, les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent, par ailleurs, mettre en balance, d'une part, la protection de l'intérêt fondamental de la société en cause et, d'autre part, les intérêts de la personne concernée, relatifs à l'exercice de sa liberté de circulation et de séjour en tant que citoyen de l'Union ainsi qu'à son droit au respect de la vie privée et familiale.

- 2) L'article 28, paragraphe 1, de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens que, lorsque les mesures envisagées impliquent l'éloignement de l'individu concerné de l'État membre d'accueil, ce dernier doit prendre en compte la nature et la gravité du comportement de cet individu, la durée et, le cas échéant, le caractère légal de son séjour dans cet État membre, la période qui s'est écoulée depuis le comportement qui lui est reproché, sa conduite pendant cette période, le degré de sa dangerosité actuelle pour la société, ainsi que la solidité des liens sociaux, culturels et familiaux avec ledit État membre.

L'article 28, paragraphe 3, sous a), de la directive 2004/38 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'applique pas au citoyen de l'Union européenne qui ne dispose pas d'un droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil, au sens de l'article 16 et de l'article 28, paragraphe 2, de cette directive.

Signatures