

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

21 novembre 2018 (*)

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/95/UE – Normes relatives au contenu de la protection internationale – Statut de réfugié – Article 29 – Protection sociale – Traitement différent – Réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour temporaire »

Dans l'affaire C-713/17,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de la Haute-Autriche, Autriche), par décision du 18 décembre 2017, parvenue à la Cour le 21 décembre 2017, dans la procédure

Ahmad Shah Ayubi

contre

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. M. Vilaras, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la troisième chambre, MM. J. Malenovský, L. Bay Larsen (rapporteur), M. Safjan et D. Šváby, juges,

avocat général : M^{me} E. Sharpston,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour M. Ayubi, par M^e H. Blum, Rechtsanwalt,
- pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d'agent,
- pour la Commission européenne, par M^{me} M. Condou-Durande et M. M. Wasmeier, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 29 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).

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Ahmad Shah Ayubi, ressortissant d'un pays tiers, à la Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (autorité administrative du district de Linz-Land, Autriche) au sujet de la décision de cette dernière accordant à M. Ayubi et à sa famille une aide en vue de subvenir à leurs besoins de subsistance et de logement, sous la forme d'une prestation de base ainsi que d'une majoration provisoire.

Le cadre juridique

La convention de Genève

- 3 La convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, 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, entré en vigueur le 4 octobre 1967 (ci-après la « convention de Genève »).
- 4 L'article 23 de cette convention, intitulé « Assistance publique », énonce :

« Les États Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours public qu'à leurs nationaux. »

Le droit de l'Union

- 5 Aux termes de l'article 2, sous a), de la directive 2011/95, la « protection internationale » est entendue comme étant « le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire ».
- 6 L'article 24, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive dispose :

« Dès que possible après qu'une protection internationale a été octroyée, les États membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans et renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent, et sans préjudice de l'article 21, paragraphe 3. »

- 7 L'article 29 de ladite directive, intitulé « Protection sociale », est ainsi rédigé :

« 1. Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre.

2. Par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 1, les États membres peuvent limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, ces prestations essentielles étant servies au même niveau et dans les mêmes conditions d'accès que ceux applicables à leurs propres ressortissants. »

Le droit autrichien

- 8 L'article 3, paragraphe 4, du Asylgesetz 2005 (loi de 2005 relative au droit d'asile) est libellé comme suit :

« Un ressortissant étranger à qui le statut de bénéficiaire du droit d'asile a été octroyé obtient un droit de séjour temporaire en qualité de bénéficiaire du droit d'asile. Le droit de séjour est valable trois ans et est prolongé pour une durée indéterminée, si les conditions pour l'introduction d'une procédure de retrait du statut de bénéficiaire du droit d'asile ne sont pas remplies ou s'il est mis un terme à la procédure de retrait. [...] »

- 9 L'article 4 du Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (loi relative à la garantie de ressources minimales pour assurer la couverture des besoins en Haute-Autriche), prévoit :

« (1) Une garantie de ressources minimales pour assurer la couverture des besoins ne peut être accordée, pour autant que la présente loi régionale n'en dispose pas autrement, qu'aux personnes qui :

1. ont leur résidence habituelle en Haute-Autriche [...] et

2. [...]

b) les bénéficiaires du droit d'asile ou les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, [...]

(3) Par dérogation au paragraphe 1, les personnes [...] visé[e]s au paragraphe 1, point 2, sous b), qui ne bénéficient pas d'un droit de séjour permanent en Autriche [...], notamment les bénéficiaires du droit d'asile titulaires d'un droit de séjour temporaire [...] et les personnes bénéficiant de la protection subsidiaire perçoivent, pour couvrir les besoins de subsistance et de logement, une prestation de base ainsi qu'une majoration provisoire au titre de l'article 13. »

10 Les montants respectifs des prestations octroyées aux personnes relevant de l'article 4, paragraphe 3, de cette loi et aux personnes ne relevant pas de cette disposition sont fixés par des dispositions distinctes.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

11 M. Ayubi s'est vu octroyer, le 30 septembre 2016, le statut de réfugié par le Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Office fédéral pour le droit des étrangers et l'asile, Autriche). Cet office lui a accordé, au titre de l'asile, une autorisation de séjour pour une durée de trois ans.

12 Le 9 mars 2017, M. Ayubi a présenté une demande d'aide en vue de subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille en matière de subsistance et de logement.

13 Par une décision notifiée le 10 avril 2017, l'autorité administrative du district de Linz-Land lui a accordé une aide, sous la forme de prestations mensuelles en espèces, constituée d'une prestation de base ainsi que d'une majoration provisoire. La juridiction de renvoi expose qu'il ressort de cette décision que M. Ayubi, en sa qualité de bénéficiaire d'une autorisation de séjour temporaire au titre de l'asile, ne pouvait prétendre, en application de la réglementation autrichienne, qu'au versement de prestations minimales en vue d'assurer la couverture de ses besoins.

14 Le 3 juin 2017, M. Ayubi a introduit un recours contre cette décision, en faisant notamment valoir que le traitement défavorable réservé, par cette réglementation, aux réfugiés ne bénéficiant pas d'un droit de séjour permanent était incompatible avec le droit de l'Union.

15 La juridiction de renvoi constate que, à la suite d'une réforme de la réglementation nationale pertinente intervenue au cours de l'année 2015, cette catégorie de réfugiés est assimilée, en matière d'assistance sociale, aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire et qu'ils perçoivent, de ce fait, des aides d'un montant nettement moins élevé que celui des aides prévues pour les ressortissants autrichiens. Seuls les réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour permanent seraient assimilés aux ressortissants autrichiens.

16 Cette juridiction estime qu'une telle réglementation conduit à différer l'octroi aux réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour temporaire des droits prévus, de manière précise et inconditionnelle, par l'article 29 de la directive 2011/95, alors que ces réfugiés se trouvent dans une situation comparable à celle des réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour permanent.

17 Dans ces conditions, le Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (tribunal administratif régional de la Haute-Autriche, Autriche) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) Convient-il d'interpréter l'article 29 de la directive 2011/95 [...], aux termes duquel un État membre veille à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent (dans l'État membre ayant octroyé ladite protection) la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre, en ce sens qu'il remplit les critères de l'applicabilité directe développés par la jurisprudence de la Cour ?
- 2) Convient-il d'interpréter l'article 29 de la directive 2011/95 [...] en ce sens qu'il s'oppose à une disposition nationale qui prévoit que l'assistance sociale, sous forme de la garantie de ressources minimales pour assurer la couverture des besoins, n'est pleinement accordée, c'est-à-dire dans la même mesure que celle octroyée aux ressortissants de l'État membre, qu'aux seuls bénéficiaires du droit d'asile titulaires d'un droit de séjour permanent, mais qui réduit les prestations d'assistance sociale au titre de ladite garantie de ressources minimales pour les bénéficiaires du droit d'asile qui n'ont obtenu qu'un droit de séjour temporaire, en assimilant donc ces derniers, quant au montant de l'assistance sociale, aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la seconde question

- 18 Par sa seconde question, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 29 de la directive 2011/95 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que les réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour temporaire dans un État membre se voient octroyer des prestations d'assistance sociale d'un montant inférieur à celui des prestations accordées aux ressortissants de cet État membre et aux réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour permanent dans ledit État membre.
- 19 L'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95 établit une règle générale selon laquelle les bénéficiaires d'une protection internationale, parmi lesquels figurent, conformément à l'article 2, sous a), de cette directive, les réfugiés, reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé cette protection, la même assistance sociale que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre (arrêt du 1^{er} mars 2016, Alo et Osso, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 48).
- 20 Si l'article 29, paragraphe 2, de ladite directive permet aux États membres de déroger à cette règle générale, en limitant aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, il ressort du libellé même de cette disposition que cette dérogation n'est applicable qu'aux bénéficiaires de cette protection et non aux réfugiés.
- 21 Il importe de souligner, à cet égard, que la circonstance que l'article 29, paragraphe 1, de la même directive prévoit l'octroi, aux bénéficiaires de la protection internationale, de l'assistance sociale « nécessaire » n'implique pas que le législateur de l'Union ait entendu autoriser les États membres à accorder aux réfugiés des prestations sociales d'un montant qu'ils estimeraient suffisant pour répondre à leur besoins, mais qui serait inférieur à celui des prestations sociales accordées à leurs ressortissants.
- 22 En effet, d'une part, il ressort de la structure même de l'article 29 de la directive 2011/95, que la mention du terme « nécessaire » au paragraphe 1 de cet article doit être comprise comme visant simplement à souligner l'opposition entre les prestations couvertes par le principe qui y est énoncé, d'un côté, et les prestations « essentielles » auxquelles l'assistance sociale peut être limitée en vertu du paragraphe 2 dudit article, de l'autre.
- 23 Ce constat est corroboré par le fait que ce dernier paragraphe serait privé de tout effet utile si l'article 29, paragraphe 1, de cette directive devait être interprété comme permettant, de manière générale, aux États membres de fixer, en vue de les limiter au strict nécessaire, les prestations servies aux bénéficiaires de la protection internationale à un niveau inférieur à celui des prestations assurées aux ressortissants de ces États membres.

- 24 D'autre part, conférer aux États membres une telle faculté vis-à-vis des prestations accordées aux réfugiés serait incompatible avec le principe du traitement national en matière d'assistance et de secours public de ces derniers, énoncé à l'article 23 de la convention de Genève, à la lumière duquel l'article 29 de la directive 2011/95 doit être interprété (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} mars 2016, Alo et Osso, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 51).
- 25 Il s'ensuit que le niveau des prestations sociales accordées aux réfugiés par l'État membre ayant octroyé ce statut, que ce soit pour une durée déterminée ou indéterminée, doit être le même que celui offert aux ressortissants de cet État membre (voir, par analogie, arrêt du 1^{er} mars 2016, Alo et Osso, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, points 48 et 50).
- 26 Le principe du traitement national dont bénéficient ainsi les réfugiés ne saurait être remis en cause par l'article 24 de la directive 2011/95 qui permet aux États membres de délivrer aux réfugiés un titre de séjour limité, le cas échéant, à trois ans.
- 27 En effet, les droits conférés par le chapitre VII de cette directive, sous lequel figure l'article 29 de celle-ci, étant la conséquence de l'octroi du statut de réfugié et non de la délivrance d'un titre de séjour, ils ne peuvent être limités que dans le respect des conditions fixées par ce chapitre, de telle sorte que les États membres n'ont pas le droit d'ajouter des restrictions qui n'y figurent pas (voir, en ce sens, arrêt du 24 juin 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, point 97).
- 28 En outre, tant l'article 29 de la directive 2011/95 que l'article 23 de la convention de Genève visent l'ensemble des réfugiés, et ne font pas dépendre les droits qui leur sont reconnus de la durée de leur présence dans l'État membre concerné ou de la durée du titre de séjour dont ils disposent.
- 29 Il découle de ce qui précède que des réfugiés bénéficiant d'un titre de séjour d'une durée limitée à trois ans doivent se voir assurer le même niveau de prestations sociales que celui offert aux ressortissants de l'État membre leur ayant octroyé le statut de réfugié.
- 30 Cette conclusion ne saurait être remise en cause par l'argument selon lequel une réglementation telle que celle en cause au principal est compatible avec l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, en ce que les réfugiés résidant depuis plusieurs années dans un État membre seraient placés dans une situation objectivement différente de celles des réfugiés entrés récemment sur le territoire de cet État membre, ces derniers ayant besoin d'un soutien concret plus important.
- 31 En premier lieu, dès lors que cette disposition impose une égalité de traitement entre les réfugiés et les ressortissants de l'État membre leur ayant octroyé sa protection, seules les différences objectives de situations entre ces deux catégories de personnes peuvent éventuellement présenter une pertinence aux fins de son application, à l'exclusion des différences de situation entre deux groupes distincts de réfugiés (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} mars 2016, Alo et Osso, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, points 54 et 59).
- 32 En deuxième lieu, à supposer que la particularité de la situation des réfugiés entrés récemment sur le territoire d'un État membre puisse permettre de constater qu'ils sont, de manière générale, dans une situation objectivement plus précaire que les ressortissants de cet État membre, une mesure consistant à traiter défavorablement ces réfugiés en limitant le niveau des prestations qui leur sont accordées ne peut pas être considérée comme participant de la prise en compte d'une telle différence de situation, en ce qu'une telle mesure ne serait pas à même de remédier à cette précarité.
- 33 En troisième lieu, pour autant que cet argument doit être compris en ce sens que, en raison des difficultés des réfugiés entrés récemment en Autriche à accéder au marché libre du logement, il serait plus approprié de mettre à la disposition de ces réfugiés, dans un délai très bref, des places dans des centres d'hébergement plutôt que de leur accorder une aide financière, il suffit de relever que, en tout état de cause, il ne ressort ni de la description de la réglementation nationale applicable figurant dans la décision de renvoi ni des éléments apportés par le gouvernement autrichien que la réduction en cause au principal du montant

des prestations d'assistance sociale assurées auxdits réfugiés serait effectivement compensée par l'octroi à ceux-ci d'autres formes de prestations sociales.

- 34 Par ailleurs, si le gouvernement autrichien évoque également l'importante charge découlant du versement de prestations sociales aux réfugiés, il convient de rappeler que l'octroi de prestations sociales à une personne donnée implique, pour l'institution appelée à fournir ces prestations, une charge, que cette personne soit un réfugié ou un ressortissant de l'État membre concerné. Une différence de situation entre ces deux catégories de personnes ne saurait donc être constatée à cet égard (voir, en ce sens, arrêt du 1^{er} mars 2016, Alo et Osso, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 55).
- 35 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la seconde question que l'article 29 de la directive 2011/95 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que les réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour temporaire dans un État membre se voient octroyer des prestations d'assistance sociale d'un montant inférieur à celui des prestations accordées aux ressortissants de cet État membre et aux réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour permanent dans ledit État membre.

Sur la première question

- 36 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si un réfugié peut invoquer, devant les juridictions nationales, l'incompatibilité d'une réglementation telle que celle en cause au principal avec l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, afin que la restriction de ses droits que comporte cette réglementation soit écartée.
- 37 Il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour que, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant les juridictions nationales à l'encontre de l'État soit lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer dans les délais la directive en droit national, soit lorsqu'il en a fait une transposition incorrecte (arrêt du 24 janvier 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, point 33 et jurisprudence citée).
- 38 S'il est vrai que l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95 confère aux États membres une certaine marge d'appréciation, notamment quant à la détermination du niveau d'assistance sociale qu'ils estiment nécessaire, il n'en reste pas moins que cette disposition met à la charge de chaque État membre, dans des termes dépourvus d'équivoque, une obligation de résultat précise et inconditionnelle, consistant à assurer à tout réfugié auquel il octroie sa protection le bénéfice de la même assistance sociale que celle prévue pour ses ressortissants.
- 39 Il y a d'ailleurs lieu de rappeler que la Cour a déjà pu constater que des dispositions comparables à l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, imposant le bénéfice du traitement national ou interdisant certaines discriminations, revêtaient un effet direct (voir, en ce sens, arrêts du 4 mai 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, points 63 et 74 ; du 22 décembre 2010, Gavieiro Gavieiro et Iglesias Torres, C-444/09 et C-456/09, EU:C:2010:819, point 78, ainsi que du 6 mars 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, points 48 et 50).
- 40 Dans ce contexte, il découle de la jurisprudence de la Cour que, à défaut de pouvoir procéder à une interprétation et à une application de la réglementation nationale conformes aux exigences du droit de l'Union, les juridictions nationales et les organes de l'administration ont l'obligation d'appliquer intégralement le droit de l'Union et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant au besoin inappliquée toute disposition contraire du droit interne (arrêt du 7 septembre 2017, H., C-174/16, EU:C:2017:637, point 70 et jurisprudence citée).
- 41 Il résulte de ce qui précède qu'il convient de répondre à la première question qu'un réfugié peut invoquer, devant les juridictions nationales, l'incompatibilité d'une réglementation telle que celle en cause au principal avec l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, afin que la restriction de ses droits que comporte cette réglementation soit écartée.

Sur les dépens

- 42 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 (troisième chambre) dit pour droit :

- 1) **L'article 29 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, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui prévoit que les réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour temporaire dans un État membre se voient octroyer des prestations d'assistance sociale d'un montant inférieur à celui des prestations accordées aux ressortissants de cet État membre et aux réfugiés bénéficiant d'un droit de séjour permanent dans ledit État membre.**
- 2) **Un réfugié peut invoquer, devant les juridictions nationales, l'incompatibilité d'une réglementation telle que celle en cause au principal avec l'article 29, paragraphe 1, de la directive 2011/95, afin que la restriction de ses droits que comporte cette réglementation soit écartée.**

Signatures

* Langue de procédure : l'allemand.