



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a treia)

21 noiembrie 2018*

„Trimitere preliminară – Directiva 2011/95/UE – Standarde referitoare la conținutul protecției internaționale – Statutul de refugiat – Articolul 29 – Protecție socială – Tratamente diferențiat – Refugiați care beneficiază de un drept de ședere temporară”

În cauza C-713/17,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Superioară, Austria), prin decizia din 18 decembrie 2017, primită de Curte la 21 decembrie 2017, în procedura

Ahmad Shah Ayubi

împotriva

Bezirkshauptmannschaft Linz-Land,

CURTEA (Camera a treia),

compusă din domnul M. Vilaras, președintele Camerei a patra, îndeplinind funcția de președinte al Camerei a treia, și domnii J. Malenovský, L. Bay Larsen (raportor), M. Safjan și D. Šváby, judecători,

avocat general: doamna E. Sharpston,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru domnul Ayubi, de H. Blum, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul austriac, de G. Hesse, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de M. Condou-Durande și de M. Wasmeier, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: germana.

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 29 din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate (JO 2011, L 337, p. 9).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între domnul Ahmad Shah Ayubi, resortisant al unei țări terțe, pe de o parte, și Bezirkshauptmannschaft Linz-Land (autoritatea administrativă a districtului Linz-Land, Austria), pe de altă parte, în legătură cu decizia acesteia din urmă prin care se acordă domnului Ayubi și familiei sale un ajutor pentru satisfacerea nevoilor lor de subzistență și locative, sub forma unei prestații de bază, precum și a unei majorări provizorii.

Cadrul juridic

Convenția de la Geneva

- 3 Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 137, nr. 2545 (1954)], a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954. Aceasta a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, intrat în vigoare la 4 octombrie 1967 (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).
- 4 Articolul 23 din această convenție, intitulat „Asistența publică”, prevede:

„Statele contractante vor acorda refugiaților având reședința regulată pe teritoriul lor același tratament în materie de asistență și securitate publică ca și cel acordat cetățenilor lor.”

Dreptul Uniunii

- 5 Potrivit articolului 2 litera (a) din Directiva 2011/95, prin „protecție internațională” se înțelege „statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară”.
- 6 Articolul 24 alineatul (1) primul paragraf din această directivă prevede:

„De îndată ce este posibil după acordarea protecției internaționale, statele membre eliberează beneficiarilor statutului de refugiat un permis de ședere care trebuie să fie valabil pentru o perioadă de cel puțin trei ani și să poată fi reînnoit, cu excepția cazului în care există motive imperioase de siguranță națională sau de ordine publică ce impun altfel și fără să aducă atingere articolului 21 alineatul (3).”

- 7 Articolul 29 din directiva menționată, intitulat „Protecția socială”, are următorul cuprins:

„(1) Statele membre se asigură că beneficiarii de protecție internațională primesc, în statul membru care a acordat protecția, aceeași asistență socială necesară ca cea prevăzută pentru resortisanții respectivului stat membru.

(2) Prin derogare de la norma generală stabilită la alineatul (1), statele membre pot limita asistența socială acordată beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară la prestațiile de bază, care, în acest caz, vor fi acordate la același nivel și în aceleași condiții de acces aplicabile propriilor resortisanți.”

Dreptul austriac

- 8 Articolul 3 alineatul 4 din Asylgesetz 2005 (Legea din 2005 privind azilul) are următorul cuprins:

„Resortisantul străin căruia i-a fost acordat statutul de beneficiar al dreptului de azil obține un drept de ședere temporară în calitate de beneficiar al dreptului de azil. Dreptul de ședere este valabil trei ani și se prelungește pentru o durată nedeterminată, dacă nu sunt îndeplinite condițiile pentru inițierea unei proceduri de revocare a statutului de beneficiar al dreptului de azil sau dacă procedura de revocare încetează. [...]”

- 9 Articolul 4 din Gesetz über die bedarfsorientierte Mindestsicherung in Oberösterreich (Legea privind asigurarea resurselor minime în funcție de necesități în Austria Superioară) prevede:

„(1) Nu pot fi garantate resursele minime pentru acoperirea nevoilor, în măsura în care prezenta lege regională nu dispune altfel, decât persoanelor care:

1. au reședința obișnuită în Austria Superioară [...] și

2. [...]

b) beneficiarii dreptului de azil sau beneficiarii unei protecții subsidiare,

[...]

(3) Prin derogare de la alineatul 1, persoanele [...] prevăzute la alineatul 1 punctul 2 litera b), care nu beneficiază de un drept de ședere permanent în Austria [...], în special beneficiarii dreptului de azil titulari ai unui drept de ședere temporară [...] și persoanele care beneficiază de protecție subsidiară primesc, pentru acoperirea nevoilor de subzistență și locative, o prestație de bază, precum și o majorare provizorie în temeiul articolului 13.”

- 10 Cuantumurile prestațiilor acordate persoanelor prevăzute la articolul 4 alineatul 3 din această lege și, respectiv, persoanelor care nu intră sub incidența acestei dispoziții sunt stabilite prin dispoziții distincte.

Litigiul principal și întrebările preliminare

- 11 La 30 septembrie 2016, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Oficiul Federal pentru Dreptul Străinilor și Dreptul de Azil, Austria) i-a acordat domnului Ayubi statutul de refugiat. În temeiul azilului, acest oficiu i-a acordat un permis de ședere pentru o durată de trei ani.
- 12 La 9 martie 2017, domnul Ayubi a depus o cerere de ajutor pentru satisfacerea nevoilor de subzistență și locative ale sale și ale familiei sale.
- 13 Printr-o decizie notificată la 10 aprilie 2017, autoritatea administrativă a districtului Linz-Land i-a acordat un ajutor sub forma unor prestații lunare în bani, constituit dintr-o prestație de bază, precum și dintr-o majorare provizorie. Instanța de trimitere arată că din această decizie reiese că domnul Ayubi, în calitate de beneficiar al unui permis de ședere temporară în temeiul azilului, nu putea pretinde, conform reglementării austriece, decât plata unor prestații minime în vederea acoperirii nevoilor sale.
- 14 La 3 iunie 2017, domnul Ayubi a introdus o acțiune împotriva acestei decizii, susținând în special că tratamentul nefavorabil aplicat, prin această reglementare, refugiaților care nu beneficiază de un drept de ședere permanentă este incompatibil cu dreptul Uniunii.

- 15 Instanța de trimitere constată că, în urma unei reforme a reglementării naționale pertinente care a avut loc în cursul anului 2015, această categorie de refugiați este asimilată, în materie de asistență socială, beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară și că aceștia primesc, prin urmare, ajutoare într-un quantum mult mai redus decât cel al ajutoarelor prevăzute pentru resortisanții austrieci. Numai refugiații care beneficiază de un drept de ședere permanentă ar fi asimilați resortisanților austrieci.
- 16 Această instanță apreciază că o asemenea reglementare conduce la acordarea în mod diferit a drepturilor prevăzute, în mod precis și necondiționat, la articolul 29 din Directiva 2011/95, refugiaților care beneficiază de un drept de ședere temporară, deși aceștia se află într-o situație comparabilă cu cea a refugiaților care beneficiază de un drept de ședere permanentă.
- 17 În aceste condiții, Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Tribunalul Administrativ Regional din Austria Superioară, Austria) a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Articolul 29 din Directiva 2011/95 [...], care instituie obligația unui stat membru de a se asigura că beneficiarii de protecție internațională primesc (în statul membru care a acordat protecția) aceeași asistență socială necesară cu cea prevăzută pentru resortisanții respectivului stat membru, trebuie interpretat în sensul că îndeplinește criteriile de aplicabilitate directă elaborate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene în jurisprudența sa?
- 2) Articolul 29 din Directiva 2011/95 [...] trebuie interpretat în sensul că se opune unei dispoziții naționale în temeiul căreia numai beneficiarii dreptului de azil cu drept de ședere permanentă primesc quantumul integral al prestațiilor sociale sub forma unor resurse minime garantate în funcție de necesități, la fel ca resortisanții respectivului stat membru, dar prevede reducerea prestațiilor sociale acordate sub forma unor resurse minime garantate în funcție de necesități în cazul beneficiarilor de azil cărora li s-a acordat numai un drept de ședere temporară, tratându-i așadar, în ceea ce privește quantumul asistenței sociale, în mod egal cu beneficiarii de protecție subsidiară?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la a doua întrebare

- 18 Prin intermediul celei de a doua întrebări, care trebuie să fie examinată în primul rând, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 29 din Directiva 2011/95 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că refugiaților care beneficiază de un drept de ședere temporară într-un stat membru li se acordă prestații de asistență socială în quantum inferior celui al prestațiilor acordate resortisanților acestui stat membru și refugiaților care beneficiază de un drept de ședere permanentă în statul membru menționat.
- 19 Articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95 stabilește o normă generală potrivit căreia beneficiarii de protecție internațională – printre care se numără, în conformitate cu articolul 2 litera (a) din această directivă, refugiații – primesc, în statul membru care a acordat respectiva protecție, aceeași asistență socială cu cea prevăzută pentru resortisanții acestui stat membru (Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso, C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 48).

- 20 Deși articolul 29 alineatul (2) din directiva menționată permite statelor membre să deroge de la această normă generală, limitând asistența socială acordată beneficiarilor statutului conferit prin protecție subsidiară la prestațiile de bază, reiese din însuși modul de redactare a dispoziției amintite că derogarea respectivă nu se aplică decât beneficiarilor acestei protecții, iar nu refugiaților.
- 21 Trebuie subliniat, în această privință, că împrejurarea că articolul 29 alineatul (1) din aceeași directivă prevede acordarea, în favoarea beneficiarilor de protecție internațională, a asistenței sociale „necesare” nu înseamnă că legiuitorul Uniunii a înțeles să permită statelor membre să acorde refugiaților prestații sociale într-un quantum pe care l-ar considera suficient pentru a răspunde nevoilor acestora, dar care ar fi inferior celui al prestațiilor sociale acordate resortisanților lor.
- 22 Astfel, pe de o parte, din însăși structura articolului 29 din Directiva 2011/95 reiese că menționarea termenului „necesară” la alineatul (1) al articolului respectiv trebuie să fie interpretată în sensul că urmărește doar să sublinieze opoziția dintre prestațiile acoperite de principiul enunțat în acesta, pe de o parte, și prestațiile „de bază” la care poate fi limitată asistența socială în temeiul alineatului (2) al articolului menționat, pe de altă parte.
- 23 Această constatare este confirmată de faptul că cel din urmă alineat ar fi lipsit de orice efect util dacă articolul 29 alineatul (1) din directiva amintită ar fi interpretat în sensul că permite, în general, statelor membre să stabilească – în vederea limitării lor la strictul necesar – prestațiile acordate beneficiarilor de protecție internațională la un nivel inferior celui al prestațiilor asigurate resortisanților acestor state membre.
- 24 Pe de altă parte, conferirea în favoarea statelor membre a unei asemenea posibilități în legătură cu prestațiile acordate refugiaților ar fi incompatibilă cu principiul tratamentului național în materie de asistență și de securitate publică al acestora din urmă, enunțat la articolul 23 din Convenția de la Geneva, în lumina căruia trebuie să fie interpretat articolul 29 din Directiva 2011/95 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso, C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 51).
- 25 Prin urmare, nivelul prestațiilor sociale acordate refugiaților de statul membru care a acordat – fie pentru o durată determinată, fie pentru o durată nedeterminată – acest statut trebuie să fie același cu cel oferit resortisanților statului membru respectiv (a se vedea prin analogie Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso, C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctele 48 și 50).
- 26 Principiul tratamentului național de care beneficiază astfel refugiații nu poate fi repus în discuție de articolul 24 din Directiva 2011/95, care permite statelor membre să elibereze refugiaților un permis de ședere limitat, după caz, la trei ani.
- 27 Astfel, dat fiind că drepturile conferite prin capitolul VII din directiva menționată, din care face parte articolul 29, sunt consecința acordării statutului de refugiat, iar nu a eliberării unui permis de ședere, acestea nu pot fi limitate decât cu respectarea condițiilor stabilite de capitolul respectiv, astfel încât statele membre nu au dreptul de a adăuga restricții care nu figurează în aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 24 iunie 2015, H. T., C-373/13, EU:C:2015:413, punctul 97).
- 28 În plus, atât articolul 29 din Directiva 2011/95, cât și articolul 23 din Convenția de la Geneva vizează toți refugiații și nu condiționează drepturile recunoscute acestora de durata prezenței lor în statul membru în cauză sau de durata permisului de ședere pe care îl dețin.
- 29 Din ceea ce precedă rezultă că refugiaților care beneficiază de un permis de ședere cu o durată limitată la trei ani trebuie să li se asigure același nivel de prestații sociale cu cel oferit resortisanților statului membru care le-a acordat statutul de refugiat.

- 30 Această concluzie nu poate fi repusă în discuție prin argumentul potrivit căruia o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal este compatibilă cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95 întrucât refugiații care locuiesc de mai mulți ani într-un stat membru s-ar afla într-o situație diferită în mod obiectiv de cea a refugiaților care au intrat recent pe teritoriul statului membru respectiv, aceștia din urmă având nevoie de un sprijin concret mai semnificativ.
- 31 În primul rând, din moment ce această dispoziție impune o egalitate de tratament între refugiați și resortisanții statului membru care le-a acordat protecția sa, numai diferențele obiective de situație dintre aceste două categorii de persoane pot prezenta, eventual, relevanță în scopul aplicării acestui articol, cu excluderea diferențelor de situație dintre două grupuri distincte de refugiați (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso, C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctele 54 și 59).
- 32 În al doilea rând, presupunând că particularitatea situației refugiaților care au intrat recent pe teritoriul unui stat membru ar putea permite să se constate că aceștia sunt, în general, într-o situație obiectiv mai precară decât resortisanții statului membru respectiv, nu se poate considera că o măsură care constă în tratarea în mod nefavorabil a acestor refugiați prin limitarea nivelului prestațiilor care le sunt acordate contribuie la luarea în considerare a unei asemenea diferențe de situație, în sensul că o asemenea măsură nu ar putea să remedieze această precaritate.
- 33 În al treilea rând, în măsura în care acest argument trebuie să fie interpretat în sensul că, din cauza dificultăților refugiaților care au intrat recent în Austria de a accesa piața liberă a locuințelor, ar fi adecvat mai curând să se pună la dispoziția refugiaților respectivi, într-un termen foarte scurt, locuri în centre de cazare decât să li se acorde un ajutor financiar, este suficient să se arate că, în orice caz, nici din descrierea reglementării naționale aplicabile care figurează în decizia de trimitere, nici din elementele prezentate de guvernul austriac nu reiese că reducerea în discuție în litigiul principal a cuantumului prestațiilor de asistență socială oferite refugiaților menționați ar fi efectiv compensată prin acordarea în favoarea acestora a altor forme de prestații sociale.
- 34 Pe de altă parte, deși guvernul austriac evocă de asemenea povara semnificativă care decurge din plata de prestații sociale către refugiați, trebuie amintit că acordarea unor prestații sociale unei anumite persoane implică, pentru instituția chemată să furnizeze aceste prestații, o sarcină, indiferent dacă persoana amintită este un refugiat sau un resortisant al statului membru în cauză. Prin urmare, nu se poate constata, în această privință, o diferență de situație între cele două categorii de persoane (a se vedea în acest sens Hotărârea din 1 martie 2016, Alo și Osso, C-443/14 și C-444/14, EU:C:2016:127, punctul 55).
- 35 În consecință, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că articolul 29 din Directiva 2011/95 trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că refugiaților care beneficiază de un drept de ședere temporară într-un stat membru li se acordă prestații de asistență socială în cuantum inferior celui al prestațiilor acordate resortisanților acestui stat membru și refugiaților care beneficiază de un drept de ședere permanentă în statul membru menționat.

Cu privire la prima întrebare

- 36 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă un refugiat poate invoca în fața instanțelor naționale incompatibilitatea unei reglementări precum cea în discuție în litigiul principal cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95, în scopul eliminării restricțiilor privind drepturile sale pe care le prevede această reglementare.

- 37 Dintr-o jurisprudență constantă a Curții rezultă că, în toate cazurile în care dispozițiile unei directive sunt, în ceea ce privește conținutul, necondiționate și suficient de precise, particularii au dreptul să le invoce în fața instanțelor naționale împotriva statului fie atunci când acesta nu a transpus în termenele stabilite directiva în dreptul național, fie atunci când a transpus în mod incorect directiva în cauză (Hotărârea din 24 ianuarie 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 38 Deși este cert că articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95 conferă statelor membre o anumită marjă de apreciere, în special în ceea ce privește stabilirea nivelului de asistență socială pe care îl consideră necesar, nu este mai puțin adevărat că această dispoziție impune fiecărui stat membru, în termeni fără echivoc, o obligație de rezultat precisă și necondiționată care constă în asigurarea, pentru orice refugiat căruia îi acordă protecția sa, a beneficiului aceleiași asistențe sociale cu cea prevăzută pentru resortisanții săi.
- 39 De altfel, trebuie amintit că, după cum a constatat deja Curtea, unele dispoziții comparabile cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95, prin care se impunea beneficiul tratamentului național sau erau interzise anumite discriminări, aveau un efect direct (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228, punctele 63 și 74, Hotărârea din 22 decembrie 2010, Gavieiro Gavieiro și Iglesias Torres, C-444/09 și C-456/09, EU:C:2010:819, punctul 78, precum și Hotărârea din 6 martie 2014, Napoli, C-595/12, EU:C:2014:128, punctele 48 și 50).
- 40 În acest context, din jurisprudența Curții rezultă că, atunci când nu pot să interpreteze și să aplice reglementarea națională în conformitate cu cerințele dreptului Uniunii, instanțele naționale și organele administrației au obligația să aplice integral dreptul Uniunii și să protejeze drepturile pe care acesta le conferă particularilor, înlăturând, dacă este nevoie, aplicarea oricărei dispoziții de drept intern contrare (Hotărârea din 7 septembrie 2017, H., C-174/16, EU:C:2017:637, punctul 70 și jurisprudența citată).
- 41 Rezultă din ceea ce precedă că este necesar să se răspundă la prima întrebare că un refugiat poate invoca în fața instanțelor naționale incompatibilitatea unei reglementări precum cea în discuție în litigiul principal cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95, în scopul eliminării restricțiilor privind drepturile sale pe care le prevede această reglementare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 42 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a treia) declară:

- 1) Articolul 29 din Directiva 2011/95/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 decembrie 2011 privind standardele referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate trebuie să fie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea în discuție în litigiul principal, care prevede că refugiaților care beneficiază de un drept de ședere temporară într-un stat membru li se acordă prestații de asistență socială în quantum inferior celui al prestațiilor acordate resortisanților acestui stat membru și refugiaților care beneficiază de un drept de ședere permanentă în statul membru menționat.**

- 2) Un refugiat poate invoca în fața instanțelor naționale incompatibilitatea unei reglementări precum cea în discuție în litigiul principal cu articolul 29 alineatul (1) din Directiva 2011/95, în scopul eliminării restricțiilor privind drepturile sale pe care le prevede această reglementare.**

Semnături