



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL EVGENI TANCHEV
prezentate la 1 octombrie 2020¹

Cauza C-507/19

Bundesrepublik Deutschland
împotriva
XT

[cerere de decizie preliminară formulată de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania)]

„Cerere de decizie preliminară – Spațiul de libertate, securitate și justiție – Politica în domeniul azilului – Apatrid palestinian – Încetarea protecției sau asistenței din partea UNRWA – Condiții pentru acordarea statutului de refugiat *ipso facto*”

1. Prin prezenta cerere de decizie preliminară, Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) solicită Curții să clarifice anumite aspecte ale articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95/UE². Cauza privește condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un refugiat palestinian pentru a fi considerat fie ca fiind „exclus de la recunoașterea statutului de refugiat”, fie ca având acest statut „*ipso facto*” în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95 și în special importanța pe care o poate avea pentru îndeplinirea condițiilor respective schimbarea reședinței solicitantului între două „sectoare de operațiuni” ale UNRWA înainte de deplasarea sa către un stat membru al Uniunii Europene. Mai precis, reclamantul a avut reședința inițial în Siria, ulterior s-a deplasat în Liban pentru o perioadă îndelungată, iar apoi s-a întors în Siria pentru o perioadă foarte scurtă înainte de a călători în Germania pe cale terestră. Instanța de trimitere solicită indicații referitoare la zona geografică pe care trebuie să o ia în considerare atunci când evaluează statutul reclamantului în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din directiva menționată.

I. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

1. Convenția de la Geneva

2. Convenția privind statutul refugiaților, încheiată la Geneva la 28 iulie 1951 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, nr. 2545 (1954)], a intrat în vigoare la 22 aprilie 1954. Ea a fost completată prin Protocolul privind statutul refugiaților, încheiat la New York la 31 ianuarie 1967, care a intrat în vigoare la 4 octombrie 1967 (denumită în continuare „Convenția de la Geneva”).

¹ Limba originală: engleza.

² Directiva 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).

3. Articolul 1 secțiunea A din Convenția de la Geneva definește printre altele termenul de „refugiat” în sensul actului respectiv, iar articolul 1 secțiunea D precizează:

„Această convenție nu va fi aplicabilă persoanelor care beneficiază în prezent de o protecție sau de o asistență din partea unui organism sau a unei instituții a [Organizației] Națiunilor Unite, alta decât Înalțul Comisar[iat] al [Organizației] Națiunilor Unite pentru Refugiați.

Atunci când această protecție sau această asistență va înceta pentru un motiv oarecare, fără ca situația acestor persoane să fi fost reglementată în mod definitiv, în conformitate cu rezoluțiile pertinente adoptate de Adunarea Generală a [Organizației] Națiunilor Unite, aceste persoane vor beneficia, de drept, de regimul prevăzut de această convenție.”

2. UNRWA

4. Rezoluția nr. 302 (IV) a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite din 8 decembrie 1949 privind ajutorarea refugiaților din Palestina a instituit Agenția Organizației Națiunilor Unite de Ajutorare și Lucrări pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Apropiat (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, denumită în continuare „UNRWA”). Mandatul agenției a fost reînnoit în mod constant, iar mandatul său actual expiră la 30 iunie 2023³. Sarcina sa este să servească bunăstarea și dezvoltarea umană a refugiaților palestinieni.

3. ICNUR

5. Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați (denumit în continuare „ICNUR”) a fost creat la 14 decembrie 1950 prin Rezoluția nr. 428 (V) a Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite. ICNUR este un organ subsidiar al Organizației Națiunilor Unite potrivit articolului 22 din Carta ONU.

B. Dreptul Uniunii

6. 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 a reformat și a abrogat Directiva 2004/83/CE⁴ pentru mai multă claritate, dat fiind că o serie de modificări importante au fost aduse acestei directive. Articolul 12 alineatul (1) litera (a) a rămas însă neschimbat.

7. În conformitate cu considerentul (4) al Directivei 2011/95, Convenția de la Geneva și protocolul aferent constituie elementul-cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților. Textul considerentului (4) al acestei directive este identic cu textul considerentului (3) al Directivei 2004/83.

8. Potrivit considerentului (12) al Directivei 2011/95, obiectivul principal al directivei respective este, pe de o parte, să se asigure că toate statele membre pun în aplicare criterii comune de identificare a persoanelor care au o nevoie reală de protecție internațională și, pe de altă parte, să asigure un nivel minim de beneficii respectivelor persoane în toate statele membre. Considerentul (6) al Directivei 2004/83 a fost formulat în mod identic.

³ A se vedea rezoluția adoptată de Adunarea Generală la 13 decembrie 2019, A/RES/74/83.

⁴ Directiva Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate (JO 2004, L 304, p. 12, Ediție specială, 19/vol. 7, p. 52).

9. Considerentele (22)-(24) ale Directivei 2011/95 au următorul cuprins:

- „(22) Consultările cu Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați pot cuprinde indicații utile pentru statele membre atunci când se pronunță cu privire la acordarea statutului de refugiat în temeiul articolului 1 din Convenția de la Geneva.
- (23) Ar trebui stabilite standarde privind definirea și conținutul statutului de refugiat pentru a ajuta organele naționale competente ale statelor membre să aplice Convenția de la Geneva.
- (24) Este necesară adoptarea unor criterii comune privind recunoașterea statului de refugiat al solicitanților de azil în sensul articolului 1 din Convenția de la Geneva.”

10. Articolul 1 din Directiva 2011/95, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă are ca obiect stabilirea unor standarde referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a deveni beneficiari de protecție internațională, la un statut uniform pentru refugiați sau pentru persoanele eligibile pentru obținerea de protecție subsidiară și la conținutul protecției acordate.”

11. Articolul 2 din Directiva 2011/95, intitulat „Definiții”, are următorul cuprins:

„În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

- (a) «protecție internațională» înseamnă statutul de refugiat și statutul conferit prin protecție subsidiară, definite la literele (e) și (g);
- (b) «beneficiar de protecție internațională» înseamnă o persoană căreia i s-a acordat statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară, astfel cum sunt definite la literele (e) și (g);
- (c) «Convenția de la Geneva» înseamnă Convenția privind statutul refugiaților, semnată la Geneva la 28 iulie 1951, modificată de Protocolul de la New York din 31 ianuarie 1967;
- (d) «refugiat» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe care, ca urmare a unei temeri bine fondate de a fi persecutat din cauza rasei sale, a religiei, a naționalității, a opiniilor politice sau a apartenenței la un anumit grup social, se află în afara țării al cărei cetățean este și care nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să solicite protecția respectivei țări sau orice apatrid care, aflându-se din motivele menționate anterior în afara țării în care avea reședința obișnuită, nu poate sau, din cauza acestei temeri, nu dorește să se întoarcă în respectiva țară și care nu intră în domeniul de aplicare al articolului 12;
- (e) «statut de refugiat» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a calității de refugiat a oricărui resortisant al unei țări terțe sau a oricărui apatrid;
- (f) «persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară» înseamnă orice resortisant al unei țări terțe sau orice apatrid care nu poate fi considerat refugiat, dar în privința căruia există motive serioase și întemeiate de a crede că, în cazul în care ar fi trimis în țara sa de origine sau, în cazul unui apatrid, în țara în care avea reședința obișnuită, ar fi supus unui risc real de a suferi vătămările grave definite la articolul 15 și căruia nu i se aplică articolul 17 alineatele (1) și (2) și nu poate sau, ca urmare a acestui risc, nu dorește protecția respectivei țări;
- (g) «statut conferit prin protecție subsidiară» înseamnă recunoașterea, de către un stat membru, a unui resortisant al unei țări terțe sau a unui apatrid ca persoană eligibilă pentru obținerea de protecție subsidiară;

- (h) «cerere de protecție internațională» înseamnă cererea de protecție prezentată unui stat membru de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid, care poate fi înțeleasă ca urmărind să obțină statutul de refugiat sau statutul conferit prin protecție subsidiară, care nu solicită în mod explicit un alt tip de protecție în afara domeniului de aplicare a prezentei directive și care poate face obiectul unei cereri separate;
- (i) «solicitant» înseamnă un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid care a introdus o cerere de protecție internațională în privința căreia nu s-a luat încă o decizie definitivă;

[...]

- (n) «țară de origine» înseamnă țările sau țara al cărei cetățean este solicitantul sau, în cazul în care este apatrid, țara în care avea reședința obișnuită.”

12. Articolul 5 din Directiva 2011/95, intitulat „Nevoia de protecție internațională care apare în afara țării de origine”, prevede la alineatul (3):

„Fără a aduce atingere Convenției de la Geneva, statele membre pot stabili ca unui solicitant care depune o cerere ulterioară să nu i se acorde în mod normal statutul de refugiat în cazul în care riscul de persecuție se bazează pe circumstanțe create de solicitant prin propria voință după plecarea din țara de origine.”

13. Articolul 11, intitulat „Încetarea”, prevede următoarele:

„(1) Orice [...] apatrid încetează să mai fie refugiat în cazul în care:

[...]

- (f) [...] datorită faptului că circumstanțele în urma cărora a fost recunoscut ca refugiat au încetat să mai existe, se poate întoarce în țara în care avea reședința obișnuită.

(2) În scopul punerii în aplicare a alineatului (1) [litera (f)], statele membre examinează dacă schimbarea circumstanțelor este semnificativă în mod suficient și nu este provizorie pentru ca temerea refugiatului de a fi persecutat să nu mai poată fi considerată bine întemeiată.

(3) Alineatul (1) [litera (f)] nu se aplică unui refugiat care poate să invoce motive imperioase care rezultă din persecuții anterioare pentru a refuza să beneficieze de protecția [...], în cazul unui apatrid, a țării în care își avea reședința obișnuită.”

14. Articolul 12, intitulat „Excluderea”, prevede:

„(1) Orice [...] apatrid este exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în cazul în care:

- (a) intră în domeniul de aplicare al articolului 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva, privind protecția sau asistența acordată de un organism sau de o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât Înalțul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați. În cazul în care această protecție sau asistență încetează din orice motive, fără ca situația acestor persoane să fi fost definitiv soluționată în conformitate cu rezoluțiile relevante ale Adunării Generale a Organizației Națiunilor Unite, persoanele în cauză pot beneficia *ipso facto* de dispozițiile prezentei directive;

[...]”

15. Articolul 14, intitulat „Revocarea, încetarea sau refuzul de reînnoire a statutului de refugiat”, are următorul cuprins:

„(1) [...] statele membre revocă statutul de refugiat acordat de o autoritate guvernamentală, administrativă, judiciară sau cvasijudiciară unui [...] apatrid, dispun încetarea sau refuză reînnoirea acestuia atunci când refugiatul a încetat să mai beneficieze de acest statut în temeiul articolului 11.

[...]

(3) Statele membre revocă statutul de refugiat al oricărui [...] apatrid, dispun încetarea sau refuză reînnoirea acestuia în cazul în care, după ce i-au acordat statutul de refugiat, stabilesc că:

(a) refugiatul este sau ar fi trebuit să fie exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în temeiul articolului 12;

[...]”

II. Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

16. Potrivit deciziei de trimitere, XT (denumit în continuare și „reclamantul”) este un apatrid de origine palestiniană, care s-a născut în anul 1991 în Damasc, Siria. El este înregistrat la UNRWA ca refugiat palestinian în tabăra de refugiați de la Yarmouk, din sudul Damascului.

17. Începând cu o dată nespecificată din luna octombrie 2013 și până la 20 noiembrie 2015, s-a aflat în Liban, unde a fost angajat temporar sau a lucrat ocazional. Din decizia de trimitere nu reiese cu claritate dacă a solicitat și/sau a beneficiat de asistență concretă din partea UNRWA în această perioadă.

18. XT a părăsit apoi Libanul și s-a deplasat în Qudsaya, Siria, unde a locuit pentru scurt timp la membri ai familiei sale. Câteva zile mai târziu, a părăsit Siria și s-a deplasat în Germania pe cale terestră. Durata exactă a șederii sale în Siria nu reiese în mod clar din dosar, dar, potrivit observațiilor prezentate de Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, Germania), el a părăsit Libanul la „sfârșitul lunii noiembrie”. Astfel, ar fi rămas în Siria cel mult 10 zile înainte de călătoria sa în Germania. În conformitate cu decizia de trimitere, în momentul în care XT a părăsit Siria, Iordania și Libanul își închiseseră deja granițele pentru refugiații palestinieni care veneau din Siria.

19. Din cauza stării de război și conflict din Siria, capacitatea UNRWA de a acorda protecție și asistență în sectorul de operațiuni din Siria pare să fi fost extrem de limitată⁵ în momentul în care XT a părăsit țara respectivă⁶. Totuși, potrivit propriilor declarații, agenția a continuat să acorde asistență în sectorul de operațiuni din Siria și „a menținut serviciile sale susținute prin bugetul programelor în domeniul îngrijirilor medicale, educației, formării profesionale, microfinanțării, sprijinirii tineretului și serviciilor sociale” în pofida provocărilor complexe, adaptându-le la constrângerile unui conflict armat⁷.

20. XT a ajuns în Germania în luna decembrie 2015 și a solicitat azil în luna februarie 2016. Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați i-a acordat protecție subsidiară prin decizia din 29 august 2016, însă a respins cererea sa de acordare a statutului de refugiat. Prin Hotărârea din 24 noiembrie 2016, Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ, Germania) a admis acțiunea acestuia și a dispus că trebuie să i se acorde statutul de refugiat.

21. În apel, Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior, Germania) a respins apelul formulat de Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania) împotriva hotărârii Verwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ), constatând în esență că XT, în calitate de palestinian apatrid, este un refugiat în sensul dispozițiilor legale care transpun în dreptul german articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95. Potrivit Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior), XT a beneficiat de protecție din partea UNRWA, iar protecția respectivă a încetat din motive independente de voința sa. Oberverwaltungsgericht (Tribunalul Administrativ Superior) a considerat că el s-ar fi aflat într-o situație personală de insecuritate gravă la plecarea din Siria și că nu ar fi avut acces la protecția UNRWA în alte părți ale zonei de operațiuni ale agenției, întrucât Iordania și Libanul își închiseseră deja granițele pentru refugiații palestinieni din Siria. Instanța menționată a constatat că plecarea sa a fost determinată de constrângeri independente de voința sa și că nu poate fi considerată voluntară. Potrivit constatărilor instanței respective, acest lucru este confirmat de faptul că i-a fost acordat statutul de protecție subsidiară⁸.

22. Republica Federală Germania a formulat recurs („Revision”) la Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania).

23. Această instanță a suspendat judecarea cauzei și a adresat Curtii următoarele întrebări preliminare:

„(1) Pentru a răspunde la întrebarea dacă protecția sau asistența din partea UNRWA de care beneficiază un apatrid palestinian încetează, în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva [2011/95], trebuie să se ia în considerare, din punct de vedere geografic, doar sectorul de operațiuni respectiv (Fâșia Gaza, Iordania, Liban, Siria, Cisiordania) în care apatridul a

5 UNRWA denuște de regulă Cisiordania, Gaza, Siria, Libanul și Iordania fiecare în parte „sector de operațiuni” și toate cinci împreună „zona de operațiuni”. Această terminologie a fost utilizată și în jurisprudența Curtii; a se vedea Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punctul 7), Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Kareem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 7), Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 7); a se vedea și Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:119, punctul 11 și nota 10), care fac referire la Instrucțiunile consolidate privind eligibilitatea și înregistrarea (denumite în continuare „CERI”) emise de UNRWA, punctul VII. E.

6 Raportul operațional anual al UNRWA din 2015, p. 1, „rezumatul operațiunilor”, consemnează că doar 44 de școli ale UNRWA din 118 au continuat să funcționeze (activitatea lor fiind însă completată de 55 școli de după-amiază), că 15 dintre cele 23 de centre medicale ale agenției au rămas deschise și că doar trei din șase tranșe de asistență în numerar au fost plătite din cauza deficitului de finanțare.

7 În prezent, pe site-ul UNRWA se arată, sub titlul „Ce facem – Intervenții de urgență”, că „actualul conflict din Siria a devenit una dintre cele mai serioase provocări cu care s-a confruntat UNRWA în cele șase decenii în care a lucrat cu refugiați palestinieni. Pe măsură ce violențele continuă, impactul lor asupra refugiaților palestinieni a crescut, aceștia dislocând peste 50 % din populația înregistrată, inclusiv peste 270 000 de persoane chiar în interiorul Siriei. În pofida provocărilor considerabile, agenția continuă să acorde refugiaților palestinieni din Siria și celor care au fugit în țările învecinate din cadrul zonei de operațiuni a UNRWA, inclusiv Liban și Iordania, ajutor de urgență, servicii în domeniul sănătății, protecției și educației, precum și microfinanțare continuă pentru susținerea strategiilor de supraviețuire ale microantreprenorilor. A se vedea <https://www.unrwa.org/what-we-do/emergency-response> (ultima accesare la 28 septembrie 2020).

8 Punctul 4 din decizia de trimitere.

avut reședința efectivă la părăsirea teritoriului acoperit de mandatul UNRWA (în speță, Siria) sau ar trebui să se ia în considerare și alte sectoare de operațiuni aparținând teritoriului acoperit de mandatul UNRWA?

- (2) În cazul în care nu trebuie luat în considerare numai sectorul de operațiuni de la părăsirea teritoriului acoperit de mandat: trebuie să fie luate în considerare întotdeauna și independent de alte condiții toate sectoarele de operațiuni ale teritoriului acoperit de mandat? În cazul unui răspuns negativ: alte sectoare de operațiuni trebuie să fie luate în considerare numai în cazul în care apatridul a avut o legătură (teritorială) substanțială cu respectivul sector de operațiuni? Pentru existența unei astfel de legături, este necesar ca apatridul să fi avut reședința obișnuit în acest sector – la data părăsirii acelui teritoriu sau la o dată ulterioară? Există circumstanțe suplimentare care trebuie luate în considerare la verificarea legăturii (teritoriale) substanțiale? În cazul unui răspuns afirmativ: care sunt acestea? Prezintă relevanță aspectul dacă apatridul, la data părăsirii sectorului de operațiuni relevant, putea în mod rezonabil să intre în zona de operațiuni acoperită de mandatul UNRWA?
- (3) Un apatrid care părăsește zona de operațiuni a UNRWA, întrucât se află într-o situație personală de insecuritate gravă în sectorul de operațiuni aferent reședinței sale efective, iar UNRWA nu poate să îi acorde protecție sau asistență în acel sector, beneficiază de o protecție *ipso facto* în sensul articolului 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95 și în cazul în care, anterior, s-a dus în acest sector de operațiuni, fără ca în sectorul de operațiuni aferent reședinței sale anterioare să se fi aflat într-o situație personală de insecuritate gravă și fără să poată presupune că, date fiind împrejurările la momentul intrării în sectorul de operațiuni în care s-a dus, va beneficia de protecția sau asistența UNRWA și că se va putea întoarce, într-un timp previzibil, în sectorul de operațiuni aferent reședinței sale de până atunci?
- (4) Pentru aprecierea aspectului dacă unui apatrid nu îi poate fi recunoscut statutul de refugiat *ipso facto* deoarece condițiile prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95 au încetat după părăsirea zonei de mandat al UNRWA, trebuie să fie luat în considerare doar sectorul de operațiuni al ultimei reședințe obișnuite? În cazul unui răspuns negativ: trebuie să fie luate în considerare suplimentar, prin analogie, sectoarele de la data părăsirii teritoriului acoperit de mandat, conform întrebării 2? În cazul unui răspuns negativ: care sunt criteriile pe baza cărora trebuie să se stabilească sectoarele care trebuie să fie luate în considerare la momentul soluționării cererii? Încetarea condițiilor prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95 presupune disponibilitatea autorităților (de stat sau cvasi de stat) în zona de operațiuni în cauză de a prelua (din nou) apatridul?
- (5) În cazul în care, în legătură cu existența sau încetarea condițiilor prevăzute la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95, prezintă relevanță sectorul de operațiuni aferent (ultimei) reședințe obișnuite: care sunt criteriile relevante care pot justifica existența unei reședințe obișnuite? Este necesară o ședere legală, autorizată de statul de reședință? În cazul unui răspuns negativ: este necesară cel puțin acceptarea deliberată a șederii apatridului în cauză de către autoritățile responsabile din sectorul de operațiuni? În cazul unui răspuns afirmativ în această privință: este necesar ca prezența fiecărei persoane apatride să fie cunoscută în mod specific autorităților responsabile sau este suficientă acceptarea deliberată a șederii în calitate de membru al unui grup mai larg de persoane? În cazul unui răspuns negativ: este suficientă doar o ședere efectivă mai îndelungată?”

24. Guvernele belgian și german, precum și Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați și Comisia Europeană au depus observații scrise. În cadrul ședinței, care a avut loc la 10 iunie 2020, guvernele german și francez, precum și Comisia au prezentat observații orale.

III. Analiză

A. *Observații introductive*

25. Înainte de a examina întrebările adresate, considerăm util să facem câteva observații introductive referitoare la Directiva 2011/95 și, respectiv, la întinderea geografică a operațiunilor UNRWA.

1. *Directiva 2011/95*

26. Directiva 2011/95 a fost adoptată la 13 decembrie 2011. Ea a reformat și a abrogat Directiva 2004/83. Deși au fost aduse modificări altor părți ale directivei, articolul 12 alineatul (1) litera (a) din aceste două directive este în esență identic; au fost efectuate doar modificări ortografice. Prin urmare, jurisprudența privind articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2004/83 trebuie să se aplice și în cazul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95.

27. Articolul 12 alineatul (1) litera (a) este alcătuit din două părți. Prima parte exclude orice persoană care intră domeniul de aplicare al articolului 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva de la „recunoașterea statutului de refugiat” în sensul directivei. Primul paragraf al articolului 1 secțiunea D exclude persoanele care „beneficiază în prezent” de o protecție sau de o asistență din partea UNRWA⁹ din domeniul de aplicare al Convenției de la Geneva (clauza de excludere). Al doilea paragraf al articolului 1 secțiunea D prevede că, atunci când „această protecție sau această asistență va înceta pentru un motiv oarecare”, fără ca situația acestor persoane să fi fost reglementată în mod definitiv, în conformitate cu rezoluțiile pertinente adoptate de Adunarea Generală a ONU, ele vor beneficia, de drept, de regimul prevăzut de Convenția de la Geneva (clauza de includere). Este clar că situația refugiaților palestinieni înregistrați la UNRWA încă nu a fost reglementată conform acestor dispoziții¹⁰. Versiunea în limba engleză a articolului 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95 reia *ad verbatim* articolul 1 secțiunea D al doilea paragraf, înlocuind doar cuvântul „convenție” cu „directivă”¹¹. Rezultă în mod logic și, de asemenea, potrivit unei jurisprudențe constante, că de fapt clauza de includere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză intră în joc doar dacă este aplicabilă clauza de excludere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) prima teză¹².

28. În timp ce Convenția de la Geneva privește doar „refugiații”, Directiva 2011/95 și Directiva 2004/83 privesc și „protecția subsidiară”. Pentru acest motiv, în timp ce clauza de excludere de la articolul 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva vizează întreaga convenție, excluderea de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) din cele două directive privește doar statutul de „refugiat”. Astfel, o persoană poate să fie exclusă de la recunoașterea statutului de refugiat în temeiul dispoziției în cauză din Directiva 2011/95, dar să aibă totuși în continuare dreptul la protecție subsidiară.

29. Curtea a statuat în mod repetat referitor la Directiva 2011/95 că din considerentele (4), (23) și (24) ale directivei menționate rezultă că Convenția de la Geneva constituie elementul-cheie al sistemului juridic internațional de protecție a refugiaților, iar dispozițiile acestei directive privind condițiile de acordare a statutului de refugiat, precum și conținutul acestuia din urmă au fost adoptate pentru a ajuta autoritățile competente ale statelor membre să aplice această convenție întemeindu-se pe noțiuni

⁹ Articolul 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva și articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95 fac referire la „protecția sau asistența acordată de un organism sau de o instituție a Organizației Națiunilor Unite, alta decât Înaltul Comisariat al Organizației Națiunilor Unite pentru Refugiați”. În practică, doar UNRWA este acoperită de această expresie.

¹⁰ A se vedea, de exemplu, rezoluția adoptată de Adunarea Generală a ONU la 13 decembrie 2019, A/RES/74/85.

¹¹ Versiunea în limba franceză a articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95 diferă de versiunea în limba franceză a articolului corespunzător al Convenției de la Geneva; totuși, diferențele sunt doar de redactare și nu de conținut, iar din ele ar rezulta o aliniere mai riguroasă a versiunilor în limbile franceză și engleză ale directivei.

¹² Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punctele 55 și 56).

și pe criteriile comune¹³, și că dispozițiile respectivei directive, la fel ca cele ale Directivei 2004/83, trebuie interpretate în lumina economiei generale și a finalității acesteia, cu respectarea Convenției de la Geneva și a celorlalte tratate relevante menționate la articolul 78 alineatul (1) TFUE¹⁴. Curtea a mai reținut că, astfel cum decurge din considerentul (10) al directivei, această interpretare trebuie efectuată cu respectarea drepturilor fundamentale, precum și a principiilor recunoscute în special de cartă¹⁵.

2. Întinderea geografică a operațiunilor UNRWA

30. UNRWA acționează în cadrul unei *zone de operațiuni* care cuprinde cinci *sectoare de operațiuni*, și anume Cisiordania, Gaza, Iordania, Liban și Siria¹⁶, unde acordă protecție și/sau asistență¹⁷ refugiaților palestinieni și anumitor alte categorii de beneficiari, precum „săracii din Ierusalim și săracii din Gaza” și persoanelor neînregistrate dislocate ca urmare a evenimentelor din anul 1967 și a ostilităților subsecvente¹⁸. Din prezentarea faptelor efectuată în decizia de trimitere ar rezulta că XT este un „refugiat palestinian”. Cele două sectoare de operațiuni în care XT a avut reședința se află în două state suverane diferite, Siria și Liban. Totuși, ambele fac parte din „zona de operațiuni” a UNRWA.

31. UNRWA nu are control asupra teritoriilor sectoarelor sale de operațiuni și nu este în măsură să acorde sau să refuze unui refugiat palestinian înregistrat accesul pe teritoriul unde se află un anumit sector de operațiuni. Astfel, accesul efectiv poate să depindă (și adesea depinde) de politicile în schimbare ale puterilor guvernamentale sau cvasiguvernamentale care controlează teritoriul relevant la un moment dat.

13 A se vedea Hotărârea din 13 septembrie 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punctul 40 și jurisprudența citată), și Hotărârea din 14 mai 2019, M și alții (Revocarea statutului de refugiat) (C-391/16, C-77/17 și C-78/17, EU:C:2019:403, punctul 81), precum și, în același sens cu privire la considerentele corespunzătoare (3), (16) și (17) ale Directivei 2004/83, Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09 EU:C:2010:351, punctul 37), Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 42), și Hotărârea din 31 ianuarie 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punctul 41).

14 Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 43), și Hotărârea din 13 septembrie 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, punctele 40 și 41).

15 Hotărârea din 2 martie 2010, Salahadin Abdulla și alții (C-175/08, C-176/08, C-178/08 și C-179/08, EU:C:2010:105, punctele 52-54), Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 43), și Hotărârea din 2 decembrie 2014, A și alții (C-148/13-C-150/13, EU:C:2014:2406, punctele 45 și 46).

16 Această terminologie se găsește în rezoluțiile Adunării generale a ONU privind UNRWA, precum și în materialele UNRWA care prezintă agenția și activitățile sale. A se vedea, de exemplu, al nouălea considerent al Rezoluției A/RES/69/88 a Adunării Generale din 5 decembrie 2014, al douăzeci și cincilea considerent al Rezoluției A/RES/72/82 a Adunării Generale din 7 decembrie 2017, care face referire la „toate sectoarele de operațiuni, și anume Iordania, Republica Arabă Siriană și Teritoriile Palestiniene Ocupate”. A se vedea și al cincisprezecelea considerent al rezoluției adoptate de Adunarea Generală la 9 decembrie 2015 – Operațiunea [UNRWA] pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Apropiat, A/RES/70/85. Ea a fost utilizată de asemenea în mod explicit de Curte în Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punctul 7), în Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 7), și în Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 7).

17 În ceea ce privește aspectul dacă UNRWA acordă efectiv „protecție” și acela dacă agenția are un „mandat de protecție” sunt contestate. Avocatul general Sharpston, în Concluziile sale prezentate în cauza El Kott, și-a exprimat opinia potrivit căreia UNRWA „nu a fost creată pentru a acorda, și nici nu a acordat vreodată, «protecție» refugiaților palestinieni”, adoptând astfel un punct de vedere strict privind semnificația termenului „protecție” în acest context (a se vedea punctul 66 și notele 6 și 30 din concluziile respective), concentrându-se pe lipsa unor forțe de poliție sau a altor forțe de securitate aflate sub controlul agenției. UNRWA însăși a adoptat o opinie diferită referitor la „protecția refugiaților palestinieni”, după cum se arată printre altele în publicația sa privind „protecția refugiaților palestinieni”. În această publicație, agenția afirmă că „mandatul său de protecție” a fost recunoscut de Adunarea Generală a ONU prin confirmarea „activității utile realizate de agenție în ceea ce privește asigurarea protecției poporului palestinian, în special a refugiaților palestinieni”, care se regăsește în Rezoluția A/RES/69/88 a Adunării Generale din 5 decembrie 2014 (același limbaj este utilizat în Rezoluția A/RES/72/82 a Adunării Generale din 7 decembrie 2017). Rezoluțiile menționate își exprimă totodată aprecierea pentru eforturile extraordinare depuse de agenție „pentru a asigura adăpost [...] protecție și alte ajutoare umanitare” în cursul „operațiunilor militare din iulie și august 2014” și exprimă „aprecieri deosebite” la adresa agenției pentru „rolul esențial pe care l-a avut timp de peste [60/65] de ani în asigurarea unor servicii vitale pentru protecția refugiaților palestinieni [...]”. Soluționarea acestor chestiuni nu este esențială pentru a se răspunde la întrebările adresate în prezenta cauză.

18 A se vedea CERI, punctele I și III. „Refugiații palestinieni” sunt definiți în CERI ca fiind „persoanele al căror loc de reședință a fost Palestina în perioada 1 iunie 1946-15 mai 1948 și care au pierdut atât locuința, cât și mijloacele de subsistență ca urmare a conflictului din 1948”, precum și descendenții unor asemenea bărbați palestinieni refugiați. Înregistrarea ca refugiat la UNRWA este posibilă în continuare pentru membrii acestei categorii (a se vedea CERI, punctul III. A.1). În prezentele concluzii, expresia „refugiați palestinieni” – atunci când nu face parte dintr-un citat – este utilizată pentru a denumi categoria mai largă a refugiaților de origine palestiniană.

B. Prima și a doua întrebare

32. Prin intermediul primei și al celei de a doua întrebări, pe care le vom analiza împreună, instanța de trimitere solicită în esență indicații privind zona geografică care trebuie luată în considerare atunci când se apreciază dacă asistența sau protecția din partea UNRWA a „încetat” în privința unei anumite persoane care a beneficiat anterior de o asemenea asistență sau protecție. Ea a adresat aceste întrebări în contextul unui recurs („Revision”). Întrebările se referă mai precis la „clauza de includere” de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95 și de la articolul 1 secțiunea D al doilea paragraf din Convenția de la Geneva¹⁹. Decizia de trimitere se bazează pe premisa potrivit căreia clauza de excludere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) prima teză și de la articolul 1 secțiunea D primul paragraf este aplicabilă în situația de fapt din procedura principală. În cadrul analizei noastre, am presupus că aceasta este situația.

1. Rezumatul argumentelor părților

33. Părțile care au depus observații scrise – Comisia, Belgia, Germania și Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați – sunt toate de acord că, atunci când se apreciază dacă, în scopul articolului 12 alineatul (1) litera (a), protecția sau asistența din partea UNRWA a încetat în privința unei persoane, nu trebuie luat în considerare doar sectorul de operațiuni al ultimei reședințe a persoanei în cauză. Comisia a exprimat punctul de vedere – cu care suntem în general de acord – potrivit căruia sectoarele de operațiuni ale UNRWA la care persoana respectivă ar fi putut avea efectiv acces²⁰ atunci când a părăsit zona de operațiuni a UNRWA trebuie luate în considerare, la fel ca și sectoarele de operațiuni la care persoana în cauză ar avea acces la momentul luării unei decizii (inclusiv al unei hotărâri judecătorești) privind aplicarea statutului de refugiat.

34. Republica Federală Germania a exprimat punctul de vedere potrivit căruia alte sectoare de operațiuni cu care persoana respectivă are legături importante trebuie luate în considerare pe lângă sectorul de operațiuni al ultimei sale reședințe efective. Aceste alte sectoare de operațiuni ar putea fi sectoarele de operațiuni în care solicitantul a avut ultima sa reședință obișnuită sau unde a avut membri de familie apropiați. Belgia a exprimat punctul de vedere potrivit căruia toate sectoarele de operațiuni ale UNRWA trebuie luate în considerare atunci când se stabilește dacă un apatrid palestinian beneficia încă de asistență din partea UNRWA în momentul în care a părăsit zona de operațiuni a acesteia și revine solicitantului să arate că era imposibil să se deplaseze într-un alt sector de operațiuni al UNWRA și să beneficieze de protecție sau asistență acolo.

35. Franța nu a depus observații scrise, dar a solicitat o audiere în cursul căreia a exprimat punctul de vedere potrivit căruia doar sectorul de operațiuni în care solicitantul a avut reședința obișnuită înainte de depunerea cererii sale pentru acordarea statutului de refugiat este relevant pentru stabilirea aspectului dacă protecția sau asistența din partea UNRWA a încetat sau încetase.

¹⁹ Pentru facilitarea lecturii, vom denumi articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95 „articolul 12 alineatul (1) litera (a)” și articolul 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva „articolul 1 secțiunea D”.

²⁰ În versiunea în limba franceză a observațiilor scrise ale Comisiei, expresia „aurait effectivement pu avoir accès” este utilizată pentru sectoarele de operațiuni care trebuie luate în considerare în momentul în care solicitantul a părăsit zona de operațiuni a UNRWA; în versiunea în limba germană este utilizată formularea „tatsächlich Zugang hätte haben können”.

2. Analiza primei și a celei de a doua întrebări

36. Este necesar să se observe, în primul rând, că nici articolul 12 alineatul (1) litera (a), nici articolul 1 secțiunea D nu fac referire la „reședința” persoanei vizate. Ceea ce contează în ceea ce privește prima teză a articolului 12 alineatul (1) litera (a) și primul paragraf al articolului 1 secțiunea D este chestiunea dacă persoana beneficiază de asistență sau de protecție din partea agenției relevante, iar în cazul celui de al doilea paragraf sau al celei de a doua teze din cadrul acestor două dispoziții, dacă protecția menționată „a încetat”²¹.

37. În al doilea rând, potrivit unei jurisprudențe constante, aprecierea aspectului dacă o persoană este vizată de articolul 12 alineatul (1) litera (a) prima sau a doua teză ori ambele teze se impune să fie realizată de la caz la caz, iar nu judecând refugiații palestinieni în general ca grup²². Prin urmare, nu suntem de acord cu preocupările exprimate de unele dintre părți în sensul că luarea în considerare a întregii zone de operațiuni a UNRWA atunci când se apreciază dacă protecția sau asistența din partea agenției menționate a încetat ar restricționa în mod nejustificat domeniul de aplicare al clauzei de includere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză²³. Este necesar ca o asemenea apreciere să se efectueze de la caz la caz, ceea ce înseamnă că numai o astfel de protecție sau asistență în alte sectoare de operațiuni care era sau este accesibilă efectiv solicitantului trebuie să conteze.

38. Diferitele elemente de legătură invocate de unele dintre părți ar părea în general să facă mai probabil ca un anumit solicitant să aibă acces efectiv la sectorul de operațiuni relevant și astfel la protecția sau asistența acordată de UNRWA acolo. Acest lucru este valabil cel mai clar în cazul unuia dintre exemplele oferite de Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați. Dacă solicitantul are oficial drept de ședere în alt sector de operațiuni în care UNRWA acordă asistență și are posibilitatea de a se deplasa acolo, atunci în mod evident are acces efectiv la asistența menționată și, în opinia noastră, clauza de includere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză trebuie să fie inaplicabilă.

39. Aspectul dacă relațiile de familie, reședința obișnuită anterioară sau alte elemente de legătură importante cu un anumit sector de operațiuni ar face posibil în mod efectiv accesul unui anumit solicitant individual la asistență din partea UNRWA în sectorul de operațiuni respectiv este o chestiune de fapt care, în opinia noastră, trebuie stabilită de la caz la caz, cu luarea în considerare a tuturor faptelor relevante, inclusiv a împrejurărilor personale ale solicitantului²⁴. Dacă solicitantul în cauză, examinat în mod individual, în momentul părăsirii zonei de operațiuni a UNRWA, a avut acces efectiv la protecția sau asistența din partea UNRWA ori are un asemenea acces efectiv la momentul adoptării unei decizii (inclusiv al unei hotărâri judecătorești) cu privire la cererea sa, nu se poate considera că este vizat de clauza de includere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză, independent de natura legăturilor cu un sector de operațiuni, dacă este cazul, care a făcut posibil accesul. În acest caz, atunci când UNRWA acordă în continuare protecție sau asistență în unul sau mai multe sectoare de operațiuni la care solicitantul are acces, nu se poate spune că protecția sau asistența acordată de UNRWA a „încetat”. Se poate spune mai degrabă că solicitantul a renunțat la o asemenea protecție sau asistență atunci când a părăsit sectorul de operațiuni în care avea acces anterior la aceasta.

21 Alte dispoziții din Directiva 2011/95, precum și din Convenția de la Geneva conțin referiri la reședința sau „reședința obișnuită” a unui apatrid – de exemplu, articolul 1 secțiunea A alineatul (2) primul paragraf, *in fine*, din Convenția de la Geneva privind condițiile pe care trebuie să le îndeplinească un apatrid pentru a fi considerat „refugiat” în sensul convenției sau articolul 2 litera (d), *in fine*, din Directiva 2011/95, care corespunde acestei dispoziții din Convenția de la Geneva. Totuși, articolul 1 secțiunea D primul paragraf din Convenția de la Geneva exclude în mod specific persoanele vizate de la aplicarea convenției respective și astfel de la aplicarea dispozițiilor în cauză.

22 A se vedea, în acest sens, Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punctele 41, 46-49 și 53 și dispozitivul); a se vedea și analiza din Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza respectivă, punctul 44.

23 A se vedea observațiile depuse de Oficiul Federal pentru Migrație și Refugiați, punctul 25, și de Republica Federală Germania, punctul 27.

24 Aceste împrejurări personale ar putea include, printre alte elemente, restricții legate de sănătate sau drepturi conferite de cartă.

40. Această interpretare a articolului 12 alineatul (1) litera (a) este confirmată de Hotărârile Curții Bolbol, El Kott și Alheto. În fiecare dintre hotărârile menționate, Curtea a arătat în mod expres că zona de operațiuni a UNRWA acoperă Fâșia Gaza, Cisiordania, Iordania, Liban și Siria și, în măsura în care era relevant, a tratat zona în cauză ca un tot unitar²⁵. În Hotărârea Alheto, Curtea a mai statuat, în contextul unei întrebări referitoare la articolul 35 din Directiva 2013/32/EU²⁶, că o persoană care beneficiază „de protecție sau de asistență efectivă din partea UNRWA” în alt sector de operațiuni decât cel în care a avut reședința obișnuită înainte de a părăsi zona de operațiuni UNRWA și care putea astfel să stea acolo în siguranță, în condiții de viață demne și fără a fi expusă riscului de a fi returnată pe teritoriul reședinței sale obișnuite, „trebuie exclusă de la recunoașterea statutului de refugiat în Uniune, în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95”²⁷.

41. ICNUR a emis în decursul anilor mai multe orientări, note și alte declarații privind interpretarea articolului 1 secțiunea D și, în mod ocazional, a articolului 12 alineatul (1) litera (a). Aceste declarații sunt orientative și astfel au o anumită forță persuasivă, dar nu sunt obligatorii²⁸.

42. Deși articolul 1 secțiunea D a rămas neschimbat, punctele de vedere exprimate de ICNUR în acest domeniu au variat în mod considerabil în timp. Astfel, în una dintre aceste declarații²⁹, ICNUR a exprimat punctul de vedere potrivit căruia un refugiat palestinian care a părăsit zona de operațiuni a UNRWA pentru orice motiv ar avea dreptul *ipso facto* la beneficiile conferite de Convenția de la Geneva și la recunoașterea sa ca refugiat în temeiul Directivei 2004/83 până la întoarcerea sa în această zonă (a se vedea punctele 2.2 și 2.3 din declarația respectivă – observăm că, potrivit interpretării menționate, toate cele cinci întrebări preliminare ar fi fost lipsite de relevanță), în timp ce în una dintre orientările sale³⁰ a adoptat poziția potrivit căreia clauza de includere de la articolul 1 secțiunea D al doilea paragraf se aplică atunci când unul sau mai multe „motive obiective” pentru părăsirea zonei de operațiuni a UNRWA sau împiedicarea (re)solicitării de către o persoană a protecției sau asistenței din partea UNRWA au făcut ca protecția sau asistența menționată să înceteze pentru persoana în cauză (punctele 19 și 22 din aceste orientări).

43. În orientările sus-menționate, ICNUR exprimă în continuare punctul de vedere potrivit căruia trebuie să se stabilească dacă un refugiat palestinian poate avea acces la protecția sau asistența acordată de UNRWA în funcție de „o singură zonă de operațiuni a UNRWA”, iar nu în funcție de „fiecare dintre zonele de operațiuni ale acesteia”³¹. ICNUR arată că recomandarea respectivă este confirmată de limbajul Curții din Hotărârea El Kott și de utilizarea de către Curte a formei de singular „zonă de operațiuni” în hotărârea în cauză³².

44. Considerăm că recomandarea ICNUR nu este convingătoare și că Hotărârea Curții El Kott³³ nu o confirmă. În această privință, este necesar să arătăm mai întâi că, în partea respectivă a orientărilor, ICNUR se abate nu doar de la terminologia utilizată în mod uniform de Adunarea Generală a ONU în rezoluțiile sale privind UNRWA, de UNRWA însăși în prezentarea activității sale și de Curtea de

25 A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 36, care precizează că persoanele vizate „au fost forțate să părăsească zona de operațiuni a UNRWA”; punctul 44, care face trimitere la Hotărârea Bolbol: „persoana respectivă nu recursese la asistență din partea UNRWA înainte de a părăsi zona de operațiuni a acesteia”; punctul 45: „situația unei persoane care părăsește zona de operațiuni a acestui organism”), și, în special, Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctele 131-143, care se referă, la punctul 133, la Iordania ca parte din zona de operațiuni a UNRWA).

26 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 privind procedurile comune de acordare și retragere a protecției internaționale (JO 2013, L 180, p. 60). Articolul 35 din această directivă privește conceptul de primă țară de azil.

27 Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 134).

28 Potrivit considerentului (22) al Directivei 2011/95, „[c]onsultările cu [ICNUR] pot cuprinde indicații utile pentru statele membre atunci când se pronunță cu privire la acordarea statutului de refugiat în temeiul articolului 1 din Convenția de la Geneva”.

29 A se vedea Declarația revizuită a ICNUR privind articolul 1 secțiunea D din Convenția de la Geneva, din luna octombrie 2009.

30 A se vedea Orientările privind protecția internațională nr. 13: Aplicabilitatea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților în cazul refugiaților palestinieni, din luna decembrie 2017, HCR/GIP/17/13.

31 Orientările privind protecția internațională nr. 13: Aplicabilitatea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților în cazul refugiaților palestinieni, din decembrie 2017, HCR/GIP/17/13, punctul 22 litera (k).

32 *Idem*, nota 52.

33 Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826).

Justiție în hotărârile sale, inclusiv în Hotărârea El Kott³⁴, ci și de la terminologia utilizată anterior chiar de ICNUR în declarația sa revizuită privind articolul 1 secțiunea D din Convenția din 1951³⁵ și în nota sa revizuită privind aplicabilitatea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților în cazul refugiaților palestinieni³⁶, în care termenul „zona de operațiuni a UNRWA” a fost utilizat pentru a denumi întreaga zonă în care UNRWA acordă protecție sau asistență.

45. În cea mai recentă declarație a sa în acest domeniu, emisă în contextul prezentei cauze în atenția Curții³⁷, ICNUR nu face referire în sprijinul opiniilor sale la Hotărârea El Kott a Curții. În această declarație, ICNUR revine la terminologia utilizată în mod comun, folosind expresia „zona de operațiuni a UNRWA” pentru a cuprinde toate cele cinci sectoare de operațiuni ale UNRWA³⁸. Își exprimă părerea că aprecierea dacă protecția sau asistența au încetat „trebuie efectuată în raport cu sectorul de operațiuni în care persoana a avut anterior reședința”³⁹. În cazul în care persoana respectivă „a avut anterior reședința în mai multe sectoare de operațiuni ale UNRWA”, ICNUR este acum de părere că „aprecierea dacă «protecția sau asistența au încetat pentru orice motiv» poate fi efectuată în raport cu mai multe zone în care persoana a avut anterior reședința”. În susținerea acestui punct de vedere, ICNUR invocă propriile Orientări privind protecția internațională nr. 13⁴⁰, menționate mai sus la punctele 43 și 44, fără a clarifica discrepanțele dintre declarație și aceste orientări, care nu rezultă că au fost retrase. Considerăm că declarația nu este mai convingătoare decât orientările.

46. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la prima și la a doua întrebare preliminară după cum urmează:

Atunci când apreciază, în scopul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95, dacă protecția sau asistența din partea UNRWA a „încetat” în privința unei anumite persoane care a beneficiat anterior de o asemenea protecție sau asistență, este necesar ca instanțele sau autoritățile administrative competente naționale să țină seama de toate acele sectoare de operațiuni ale UNRWA în care solicitantul ar avea în fapt acces la protecție sau asistență din partea acesteia.

La efectuarea aprecierii respective, instanța sau autoritatea administrativă națională trebuie să ia în considerare toate faptele relevante, inclusiv circumstanțele personale ale solicitantului și posibilitatea ca el să aibă acces efectiv la sectoarele de operațiuni menționate.

C. A patra întrebare

47. Prin intermediul celei de a patra întrebări, pe care o vom examina în cele ce urmează, instanța de trimitere solicită în esență indicații privind zona geografică care trebuie luată în considerare atunci când se stabilește dacă au fost încălcate condițiile pentru acordarea statutului de refugiat *ipso facto* după data la care solicitantul a părăsit zona de operațiuni a UNRWA și, mai precis, aspectul dacă zona care trebuie luată în considerare corespunde răspunsului dat la prima și la a doua întrebare. Întrebarea se bazează pe premisa potrivit căreia clauza de includere de la articolul 12 alineatul (1)

34 A se vedea Hotărârea din 17 iunie 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, punctul 7), Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctul 7), și Hotărârea din 25 iulie 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, punctul 7).

35 ICNUR, *UNHCR Revised Statement on Article 1D of the 1951 Convention in relation to Bolbol v. Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal pending before the Court of Justice of the European Union*, din luna octombrie 2009, disponibilă la adresa <https://www.refworld.org/docid/4add79a82.html>

36 ICNUR, *Revised Note on the Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees*, din luna octombrie 2009. A se vedea în special nota 14.

37 ICNUR, *Statement on the Interpretation and Application of Article 1D of the 1951 Convention and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive Issued in the context of the preliminary ruling reference to the Court of Justice of the European Union from the Bundesverwaltungsgericht (Germany) lodged on 3 July 2019 – Federal Republic of Germany v XT (C-507/19)*, 18 august 2020, disponibilă la adresa <https://www.refworld.org/docid/5f3bdd234.html>

38 *Idem*, nota 3.

39 *Idem*, punctul 23.

40 Orientări privind protecția internațională nr. 13: Aplicabilitatea articolului 1 secțiunea D din Convenția din 1951 privind statutul refugiaților în cazul refugiaților palestinieni, decembrie 2017, HCR/GIP/17/13.

litera (a) a doua teză se aplica solicitantului în momentul în care a părăsit zona de operațiuni a UNRWA, dar nu se mai aplică în momentul în care autoritățile naționale administrative sau judiciare competente se pronunță asupra cererii, altfel spus protecția sau asistența din partea UNRWA a încetat în privința solicitantului în momentul plecării sale din zona de operațiuni a UNRWA, dar a fost reacordată acolo înainte de luarea unei decizii definitive referitor la cererea sa de a fi recunoscut, *ipso facto*, ca refugiat.

1. Rezumatul argumentelor părților

48. Părțile care au depus observații scrise sunt toate de acord în mod efectiv că răspunsul la cea de a patra întrebare este necesar să reflecte răspunsul dat celei de a doua întrebări, și anume că aceeași zonă geografică trebuie luată în considerare pentru stabilirea aspectului dacă protecția sau asistența din partea UNRWA încetase în momentul plecării solicitantului din zona de operațiuni a UNRWA și a aspectului dacă protecția sau asistența din partea UNRWA fusese reacordată la momentul luării deciziei autorităților naționale administrative sau judiciare competente cu privire la cererea pentru acordarea statutului de refugiat⁴¹.

49. Guvernul francez a afirmat, în observațiile sale din cadrul ședinței în susținerea poziției sale referitoare la prima, la a doua și la a patra întrebare, că se impune ca zona geografică relevantă să fie sectorul de operațiuni în care solicitantul avea reședința obișnuită și că articolul 2 literele (d) și (n) din Directiva 2011/95 utilizează această noțiune pentru a defini condițiile în care un apatrid poate fi considerat refugiat, iar articolul 11 alineatul (1) litera (f) din directiva respectivă utilizează aceeași noțiune pentru definirea circumstanțelor în care un apatrid încetează să mai fie un refugiat.

2. Examinarea celei de a patra întrebări

50. Este necesar să precizăm, în primul, rând că articolul 12 alineatul (1) litera (a) exclude o persoană de la „recunoașterea statutului de refugiat” și că elementele care determină aplicarea dispoziției menționate nu au legătură cu reședința, după cum se arată la punctul 36 și următoarele din prezentele concluzii. Prin urmare, faptul că articolul 2 literele (d) și (n) face referire la „reședința obișnuită” nu este decisiv pentru răspunsurile la întrebările preliminare. În al doilea rând, a patra (și a doua) întrebare au ca obiect o situație diferită de cea reglementată la articolul 11 alineatul (1) litera (f) din Directiva 2011/95. Această dispoziție reglementează situația în care un apatrid a dobândit deja statutul de refugiat, iar împrejurările pe baza cărora persoana respectivă a fost recunoscută ca refugiat au încetat să existe, și se aplică în mod coroborat cu articolul 14 alineatul (1) din Directiva 2011/95. Această din urmă dispoziție prevede că statele membre „revocă statutul de refugiat [...], dispun încetarea sau refuză reinnoirea acestuia” în cazul unui apatrid atunci când el „a încetat să mai beneficieze de acest statut în temeiul *articolului 11*” (sublinierea noastră).

51. În schimb, a patra întrebare are în vedere chestiunea dacă persoana relevantă trebuie să fie recunoscută ca refugiat în conformitate cu articolul 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză. Dispoziția menționată s-ar aplica – dacă împrejurările ar impune aceasta și ar trebui luată o decizie ulterioară legată de revocare – în mod coroborat cu articolul 14 alineatul (3), dispoziție potrivit căreia statele membre „revocă statutul de refugiat [...], dispun încetarea sau refuză reinnoirea acestuia” în privința unui apatrid „în cazul în care [...] este sau ar fi trebuit să fie exclus de la recunoașterea statutului de refugiat în temeiul *articolului 12*” (sublinierea noastră). Articolul 14 alineatul (3) nu menționează nicio reședință, nici obișnuită, nici de alt tip.

⁴¹ Observațiile Belgiei, punctele 21-32 și 38-41, observațiile Republicii Federale Germania, punctul 35, observațiile Oficiului Federal pentru Migrație și Refugiați, punctele 31 și 39, și observațiile Comisiei Europene, punctul 29.

52. În consecință, propunem Curții să răspundă la a patra întrebare preliminară după cum urmează:

Zona care trebuie luată în considerare pentru aprecierea aspectului dacă, în momentul luării unei decizii cu privire la o cerere de acordare a statutului de refugiat *ipso facto* în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză, condițiile privind incidența acestei dispoziții nu se mai aplică se suprapune zonei luate în considerare pentru stabilirea aspectului dacă protecția sau asistența din partea UNRWA a „încetat” în privința unei anumite persoane care a beneficiat anterior de o asemenea protecție sau asistență, după cum se arată în răspunsul la prima și la a doua întrebare.

D. A treia întrebare

53. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență clarificarea chestiunii dacă un apatrid poate invoca riscuri pentru securitatea sa personală la care s-a expus în mod voluntar prin deplasarea sa dintr-un sector de operațiuni al UNRWA în care era în siguranță (sau relativ în siguranță) într-unul în care se află într-o situație personală de insecuritate gravă și dacă pe baza acestui risc asumat voluntar poate solicita *ipso facto* acordarea dreptului de a beneficia de statutul de refugiat în conformitate cu Directiva 2011/95.

54. Curtea a precizat deja în Hotărârea El Kott că plecarea voluntară din zona de operațiuni a UNRWA nu este suficientă pentru a face inaplicabilă excluderea de la beneficiul recunoașterii statutului de refugiat prevăzută de articolul 1 secțiunea D⁴². Cu toate acestea, Curtea a considerat că, dacă o persoană care a recurs efectiv la protecție sau asistență din partea UNRWA încetează să beneficieze de aceasta dintr-un motiv dincolo de controlul său și independent de voința sa, atunci clauza de includere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) se aplică și persoana poate beneficia *ipso facto* de dispozițiile directivei cu condiția să nu se aplice niciuna dintre celelalte clauze de excludere cuprinse în articolul 12 alineatul (1) litera (b), în articolul 12 alineatul (2) sau în articolul 12 alineatul (3) din Directiva 2011/95⁴³.

55. În acest context, o persoană trebuie să fie considerată ca fiind obligată să părăsească zona de operațiuni a UNRWA atunci când se află într-o stare personală de insecuritate gravă și când respectivul organism nu era în măsură să îi asigure, în zona respectivă, condiții de viață conforme misiunii cu care acesta din urmă este însărcinat⁴⁴.

56. În concordanță cu raționamentul menționat, considerăm că nici plecarea voluntară a persoanei vizate dintr-un sector de operațiuni al UNRWA sigur (sau relativ sigur) în unul în care persoana în cauză se află într-o stare personală de insecuritate gravă nu poate fi invocată pentru a susține că protecția sau asistența din partea UNRWA „a încetat” în privința persoanei respective.

57. În special, atunci când persoana în cauză cunoștea sau putea prevedea în mod rezonabil riscurile pentru securitatea personală din sectorul de operațiuni în care s-a deplasat și nu se putea aștepta în mod rezonabil să se întoarcă în siguranță în sectorul de operațiuni sigur (sau relativ sigur) din care a plecat sau într-un alt sector de operațiuni sigur al UNRWA, nu se poate spune că protecția sau asistența din partea UNRWA a încetat în privința sa.

58. Adăugăm că această concluzie nu lasă persoana respectivă fără protecție. Ea poate încă îndeplini condițiile pentru protecția subsidiară, iar principiul nereturnării se aplică în continuare în conformitate cu articolul 21 din Directiva 2011/95, dar ea nu ar trebui să poată solicita *ipso facto* statutul de refugiat pe baza unor riscuri asumate în cunoștință de cauză și în mod voluntar.

⁴² A se vedea Hotărârea din 19 decembrie 2012, Abed El Karem El Kott și alții (C-364/11, EU:C:2012:826, punctele 49-51 și 59).

⁴³ *Idem*, punctele 61, 64 și 65, precum și dispozitivul, punctul 1.

⁴⁴ *Idem*, punctul 63.

59. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la a treia întrebare preliminară după cum urmează:

Persoana care solicită statutul de refugiat nu poate invoca riscuri pentru securitatea sa personală la care s-a expus în mod voluntar prin deplasarea sa dintr-un sector de operațiuni al UNRWA în care era în siguranță (sau relativ în siguranță) într-unul în care se află într-o situație personală de insecuritate gravă pentru a solicita *ipso facto* acordarea dreptului de a beneficia de statutul de refugiat potrivit Directivei 2011/95.

E. A cincea întrebare

60. Instanța de trimitere a adresat a cincea întrebare preliminară în eventualitatea în care se impune ca reședința obișnuită a solicitantului să fie considerată relevantă pentru răspunsul la a doua și la a patra întrebare. Având în vedere răspunsul propus la primele patru întrebări, nu este necesar un răspuns din partea Curții la a cincea întrebare.

61. Comisia a susținut că locul reședinței obișnuite nu este decisiv pentru a doua și a patra întrebare, dar a cincea întrebare necesită totuși un răspuns. Comisia arată în această privință că noțiunea de „reședință obișnuită” este utilizată la articolul 11 alineatul (1) litera (f) din Directiva 2011/95, care este aplicabil după caz și apatrizilor palestinieni.

62. Potrivit deciziei de trimitere, hotărârea referitoare la cererea lui XT pentru acordarea statutului de refugiat nu este încă definitivă, întrucât cauza se află în continuare în recurs. Chestiunea revocării ulterioare a statutului de refugiat în cazul lui XT nu pare să facă obiectul recursului („Revision”) aflat pe rolul instanței de trimitere, iar instanța respectivă nu a solicitat Curții să interpreteze articolul 11 alineatul (1) litera (f) din directiva menționată. După cum s-a arătat la punctul 50 din prezentele concluzii, o ipotetică revocare viitoare a statutului de refugiat al lui XT pe baza clauzei de excludere de la articolul 12 alineatul (1) litera (a) prima teză ar intra sub incidența articolului 14 alineatul (3) din Directiva 2011/95, care nu se aplică în mod coroborat cu articolul 11 alineatul (1) litera (f). Prin urmare, în opinia noastră, a cincea întrebare are caracter ipotetic, cu excepția situației în care noțiunea de „reședință obișnuită” a solicitantului este relevantă pentru răspunsul la a doua sau la a patra întrebare ori la ambele. Considerăm (asemenea Comisiei) că această situație nu se regăsește în speță.

IV. Concluzie

63. Având în vedere considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Bundesverwaltungsgericht (Curtea Administrativă Federală, Germania) după cum urmează:

- 1) Atunci când apreciază, în scopul articolului 12 alineatul (1) litera (a) din Directiva 2011/95 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, dacă protecția sau asistența din partea Agenției Organizației Națiunilor Unite de Ajutorare și Lucrări pentru Refugiații Palestinieni din Orientul Apropiat (UNRWA) a „încetat” în privința unei anumite persoane care a beneficiat anterior de o asemenea protecție sau asistență, este necesar ca instanțele sau autoritățile administrative competente naționale să țină seama de toate acele sectoare de operațiuni ale UNRWA în care solicitantul ar avea în fapt acces la protecție sau asistență din partea acesteia.

La efectuarea aprecierii respective, instanța sau autoritatea administrativă națională trebuie să ia în considerare toate faptele relevante, inclusiv circumstanțele personale ale solicitantului și posibilitatea ca el să aibă acces efectiv la sectoarele de operațiuni menționate.

- 2) Zona care trebuie luată în considerare pentru aprecierea aspectului dacă, în momentul luării deciziei cu privire la o cerere de acordare a statutului de refugiat *ipso facto* în temeiul articolului 12 alineatul (1) litera (a) a doua teză din Directiva 2011/95, condițiile privind incidența acestei dispoziții nu se mai aplică se suprapune zonei luate în considerare pentru stabilirea aspectului dacă protecția sau asistența din partea UNRWA a „încetat” în privința unei anumite persoane care a beneficiat anterior de o asemenea protecție sau asistență, după cum se arată în răspunsul la prima și la a doua întrebare.
- 3) Persoana care solicită statutul de refugiat nu poate invoca riscuri pentru securitatea sa personală la care s-a expus în mod voluntar prin deplasarea sa dintr-un sector de operațiuni al UNRWA în care era în siguranță (sau relativ în siguranță) într-unul în care se află într-o situație personală de insecuritate gravă pentru a solicita *ipso facto* acordarea dreptului de a beneficia de statutul de refugiat potrivit Directivei 2011/95.
- 4) Având în vedere răspunsul propus la primele patru întrebări preliminare, nu este necesar un răspuns din partea Curții la a cincea întrebare.