



Presse et Information

Cour de justice de l'Union européenne  
**COMMUNIQUE DE PRESSE n° 116/15**

Luxembourg, le 6 octobre 2015

Conclusions de l'avocat général dans les affaires jointes C-443/14 Kreis  
Warendorf / Ibrahim Alo et C-444/14 Amira Osso / Région Hanover

## **Selon l'avocat général Pedro Cruz Villalón, obliger les bénéficiaires de la protection subsidiaire de résider en un lieu déterminé constitue une restriction à la libre circulation à l'intérieur d'un État membre**

*Cette restriction, qui n'est acceptable que dans des situations concrètes répondant à des motifs sérieux de politique en matière de migration et d'intégration, n'est pas justifiable par des raisons de répartition territoriale des charges de sécurité sociale*

Selon une directive de l'Union<sup>1</sup>, les États membres doivent permettre la libre circulation, sur leur territoire, des bénéficiaires de la protection internationale – personnes qui se sont vu octroyer le statut de réfugié ou le statut de protection subsidiaire<sup>2</sup> –, et ce, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que les autres ressortissants de pays tiers qui résident légalement sur le territoire des États membres.

En Allemagne, une réglementation prévoit que, lorsque les bénéficiaires de la protection internationale perçoivent des prestations au titre de la protection sociale, le permis de séjour accordé pour des raisons humanitaires, politiques ou liées au droit international doit être assorti d'une obligation de résider dans un lieu déterminé (« obligation de résidence »). La réglementation allemande précise que cette obligation est un moyen approprié d'éviter que la charge fiscale résultant du versement de prestations sociales aux bénéficiaires étrangers soit disproportionnée pour certains Länder et municipalités. De même, la réglementation vise, afin de faciliter l'intégration des personnes concernées, à prévenir que la population d'étrangers qui dépendent de l'aide sociale se concentre dans des zones déterminées, ce qui créerait des problèmes de ségrégation sociale et d'intégration.

M. Ibrahim Alo et M<sup>me</sup> Amira Osso sont des ressortissants syriens qui ont migré en Allemagne, pays dans lequel ils ont demandé l'asile. Bien que leurs demandes d'asile aient été rejetées, ils perçoivent des prestations sociales depuis le dépôt de leur demande. Ultérieurement, le statut de la protection subsidiaire leur a été accordé, de sorte qu'ils se sont vu tous les deux délivrer un permis de séjour assorti d'une obligation de résider dans un lieu déterminé. Ils ont alors contesté en justice la régularité de cette restriction. L'affaire est remontée au Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale allemande), lequel a des doutes quant à la compatibilité de l'obligation de résidence avec la directive.

La réglementation allemande en cause impose cette restriction aux ressortissants de pays tiers dont le séjour a été autorisé pour des raisons humanitaires, politiques ou liées au droit international et qui perçoivent des prestations sociales. Aussi bien les bénéficiaires de la protection subsidiaire que les réfugiés sont concernés. Toutefois, le Bundesverwaltungsgericht a déclaré en

<sup>1</sup> 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 L 337, p. 9).

<sup>2</sup> On entend par personne « ayant droit à la protection subsidiaire » tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir des atteintes graves, cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays.

2008 qu'une obligation de résidence telle que celle en cause ne pouvait être imposée aux personnes bénéficiant du statut de réfugié que si elle se justifiait par la nécessité de garantir une répartition territoriale appropriée des charges publiques en matière d'assistance sociale. Néanmoins, le Bundesverwaltungsgericht doute de la possibilité d'appliquer ce raisonnement aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Il ajoute que l'obligation de résidence peut éventuellement être justifiée (y compris pour les réfugiés) par des raisons de politique en matière de migration et d'intégration, mais qu'une simple allusion abstraite à ces raisons n'est pas suffisante, les autorités compétentes devant préciser les raisons qui imposent concrètement une telle restriction.

Dans ses conclusions de ce jour, l'avocat général Pedro Cruz Villalón considère que la notion de « liberté de circulation » visée dans la directive comprend tant la liberté de se déplacer que la liberté de choisir le lieu de résidence. Cette conclusion fait suite à une interprétation littérale, systématique, téléologique et historique de cette notion. Dans la mesure où l'élément primordial de la liberté de séjour est la liberté de choisir librement le lieu du domicile, il est clair que l'obligation, imposée par un État membre, d'établir sa résidence dans une zone géographique restreinte constitue une restriction à la libre circulation, indépendamment du fait que le bénéficiaire de la protection internationale jouit de la liberté de circulation et de séjour dans tout le territoire de l'État membre.

S'agissant des objectifs qui, dans la réglementation allemande, justifient l'obligation de résidence (à savoir éviter une charge budgétaire disproportionnée pour certains Länder et municipalités et prévenir la ségrégation sociale et ses conséquences négatives sur l'intégration), l'avocat général considère qu'il s'agit d'objectifs légitimes en soi. Toutefois, il convient de déterminer si la différence de traitement qui en résulte entre, d'une part, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire et, d'autre part, les bénéficiaires de la protection internationale et les autres ressortissants de pays tiers est proportionnée à l'objectif visé.

Dans le premier cas, l'avocat général estime que **le fait de traiter de manière différente les réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire auxquels des prestations sociales sont accordées et d'obliger ces derniers de résider dans un lieu déterminé pour des raisons de répartition territoriale équilibrée des charges d'assistance sociale ne satisfait pas aux exigences du principe de proportionnalité.** L'avocat général signale que, dans la mesure où il est possible de concevoir des mécanismes de redistribution et de compensation territoriale des déséquilibres budgétaires, il n'est pas déraisonnable de considérer qu'il existe des mesures moins restrictives au droit à la libre circulation. En outre, il n'est pas démontré dans quelle mesure il est possible d'atteindre un juste équilibre de la distribution territoriale des charges d'assistance sociale en imposant uniquement l'obligation de résidence aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et non aux réfugiés. À cela s'ajoute la volonté clairement exprimée par le législateur de l'Union d'aller vers une unification des statuts de ces deux catégories de personnes. **Par conséquent, il est contraire à la directive de fonder l'obligation de résidence sur cette justification.**

**S'agissant de la justification basée sur des raisons de politique en matière de migration ou d'intégration,** l'avocat général **considère que l'obligation de résidence n'est compatible avec la directive que si ces raisons sont suffisamment sérieuses et rattachées à des situations de fait concrètes.** En effet, si cette obligation semble être propre à atteindre les objectifs d'une politique de migration et d'intégration (il semble en effet difficile d'éviter la concentration des bénéficiaires de la protection internationale par des moyens moins restrictifs), la juridiction allemande devra examiner la viabilité d'autres mesures, telles que les politiques de dispersion en matière d'accès au logement. En tout état de cause, l'avocat général précise que **des raisons abstraites qui ne sont pas rattachées à des considérations en matière de migration et d'intégration ne sont pas suffisantes.** La restriction doit répondre à de solides raisons liées à des considérations concrètes en matière de migration et d'intégration (par exemple, en cas de tension sociale manifeste avec trouble de l'ordre public résultant de la concentration d'un nombre significatif de bénéficiaires de la protection internationale qui perçoivent des prestations sociales). Il convient également de tenir compte de la durée et de la portée territoriale de l'obligation de

résidence. **Par ailleurs, l'ordre juridique national, examiné dans son ensemble, ne doit pas imposer cette obligation aux seuls bénéficiaires de la protection internationale.**

---

**RAPPEL:** Les conclusions de l'avocat général ne lient pas la Cour de justice. La mission des avocats généraux consiste à proposer à la Cour, en toute indépendance, une solution juridique dans l'affaire dont ils sont chargés. Les juges de la Cour commencent, à présent, à délibérer dans cette affaire. L'arrêt sera rendu à une date ultérieure.

**RAPPEL:** Le renvoi préjudiciel permet aux juridictions des États membres, dans le cadre d'un litige dont elles sont saisies, d'interroger la Cour sur l'interprétation du droit de l'Union ou sur la validité d'un acte de l'Union. La Cour ne tranche pas le litige national. Il appartient à la juridiction nationale de résoudre l'affaire conformément à la décision de la Cour. Cette décision lie, de la même manière, les autres juridictions nationales qui seraient saisies d'un problème similaire.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas la Cour de justice.*

Le [texte intégral](#) des conclusions est publié sur le site CURIA le jour de la lecture.

Contact presse: Gilles Despeux ☎ (+352) 4303 3205

Des images de la lecture des conclusions sont disponibles sur «[Europe by Satellite](#)» ☎ (+32) 2 2964106