Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PEDRO CRUZ VILLALÓN
présentées le 6 octobre 2015 [1]

Affaires jointes C-443/14 et C-444/14

Kreis Warendorf
contre
Ibrahim Alo (C-443/14)
et
Amira Osso
contre
Region Hannover (C-444/14)

[demande de décision préjudicielle formée par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne)]

«Espace de liberté, de sécurité et de justice — Directive 2011/95/UE — Normes relatives au contenu de la protection internationale — Statut de réfugié et statut conféré par la protection subsidiaire — Articles 29 et 33 — Articles 20 et 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Convention de Genève — Liberté de circulation à l'intérieur de l'État membre d'accueil — Obligation de résidence en un lieu déterminé — Restriction — Justification — Nécessité d'assurer une répartition équilibrée des charges budgétaires en matière d'assistance sociale entre les collectivités administratives — Motifs relevant de la politique en matière de migration et d'intégration»

1. La présente affaire tire son origine de deux décisions de renvoi par lesquelles le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale, Allemagne) pose trois questions préjudicielles relatives aux articles 29 et 33 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection [2], articles dont l'interprétation est demandée pour la première fois à la Cour [3].

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — JO L 337, p. 9. Cette directive a abrogé et substitué, pour les États membres qui y étaient liés, la directive 2004/83/CE du Conseil, du 29 avril 2004, concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (JO L 304, p. 12).

3 — La Cour a interprété la directive 2004/83 dans les arrêts Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351; B et D, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:661; Y et Z, C-71/11 et C-99/11, EU:C:2012:518; X e.a., C-199/12 à C-201/12, EU:C:2013:720; A e.a., C-148/13 à C-150/13, EU:C:2014:2406; T., C-373/13, EU:C:2015:413; Shepherd, C-472/13, EU:C:2015:117; Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, ainsi que Qurbani, C-481/13, EU:C:2014:2101. Elle a, en outre, analysé certains aspects de la protection subsidiaire dans les arrêts Elgafaji, C-465/07, EU:C:2009:94; Diakité, C-285/12, EU:C:2014:39; M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2452; M., C-277/11, EU:C:2012:744; Salahadin Abdulla e.a., C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, EU:C:2010:105; Abed El Karem El Kott e.a., C-364/11, EU:C:2012:826, ainsi que N., C-604/12, EU:C:2014:302.

2. Les deux décisions de renvoi, dont la teneur est pratiquement identique, trouvent leur origine dans les doutes que nourrit la juridiction nationale quant à la compatibilité avec la directive susmentionnée de l'obligation, prévue par le droit national, de résider dans un lieu déterminé (dénommée «Wohnsitzauflage») imposée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire qui reçoivent des prestations sociales.

3. En définitive, et exprimé de manière la plus concise possible, la présente affaire pose le problème de savoir à quel point le droit fondamental de choisir librement son lieu de résidence est reconnu dans le cas des bénéficiaires de la protection subsidiaire et, en particulier, le problème de la légitimité d'une restriction de ce droit, fondée sur le fait que des prestations sociales sont perçues, et de la différence de traitement par rapport à d'autres étrangers résidant légalement, tout cela pour répondre à des objectifs de distribution géographique des charges sociales y relatives entre les collectivités territoriales de différent niveau et pour promouvoir une politique de migration et d'intégration appropriée.

I – Cadre juridique

A – *Droit international*

1. Convention relative au statut des réfugiés

4. L'article 23 de la convention relative au statut des réfugiés, signée à Genève le 28 juillet 1951[4], consacré à l'assistance publique, dispose que «[l]es États Contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux».

5. L'article 26 de la convention, sous l'intitulé «Liberté de circulation», prévoit que «[t]out État Contractant accordera aux réfugiés se trouvant régulièrement sur son territoire le droit d'y choisir leur lieu de résidence et d'y circuler librement sous les réserves instituées par la réglementation applicable aux étrangers en général dans les mêmes circonstances».

2. Pacte international relatif aux droits civils et politiques

6. L'article 12 du pacte international relatif aux droits civils et politiques[5] prévoit ce qui suit:

«1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

[…]

3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

[…]»

4 — Entrée en vigueur le 22 avril 1954 (ci-après la «convention de Genève»). La convention a été complétée par le protocole relatif au statut des réfugiés conclu à New York le 31 janvier 1967 et entré en vigueur le 4 octobre 1967 [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, p. 150, n° 2545 (1954)].

5 — Adopté le 16 décembre 1966 par l'Assemblée générale des Nations unies et entré en vigueur le 23 mars 1976 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 999, p. 171, ci-après le «PIDCP»).

3. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

7. L'article 2 du protocole nº 4 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après la «CEDH»)[6], sous l'intitulé «Liberté de circulation», dispose ce qui suit:

«1. Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

[…]

3. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4. Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.»

B – *Droit de l'Union*

8. L'article 78, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que «[l]'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.»

9. Aux termes des considérants 4, 16, 17, 33, 39 et 45 de la directive 2011/95:

«(4) La convention de Genève et le protocole y afférent constituent la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés.

[…]

(16) La présente directive respecte les droits fondamentaux, ainsi que les principes reconnus notamment par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. En particulier, la présente directive vise à garantir le plein respect de la dignité humaine et du droit d'asile des demandeurs d'asile et des membres de leur famille qui les accompagnent et à promouvoir l'application des articles 1er, 7, 11, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 et 35 de ladite charte, et devrait être mise en œuvre en conséquence.

(17) Concernant le traitement des personnes relevant du champ d'application de la présente directive, les États membres sont liés par les obligations qui découlent des instruments de droit international auxquels ils sont parties, notamment ceux qui interdisent la discrimination.

[…]

6 — Le protocole nº 4, ouvert à la signature le 16 septembre 1963 et entré en vigueur le 2 mai 1968, a été ratifié par tous les États membres à l'exception de la Grèce – qui ne l'a ni signé ni ratifié – et le Royaume-Uni, qui l'a signé mais ne l'a pas ratifié.

(33) Il convient d'arrêter aussi des normes relatives à la définition et au contenu du statut conféré par la protection subsidiaire. La protection subsidiaire devrait compléter la protection des réfugiés consacrée par la convention de Genève.

[…]

(39) En répondant à l'invitation lancée par le programme de Stockholm pour mettre en place un statut uniforme en faveur des réfugiés ou des personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et sauf dérogations nécessaires et objectivement justifiées, il convient d'accorder aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire les mêmes droits et avantages que ceux dont jouissent les réfugiés au titre de la présente directive et de les soumettre aux mêmes conditions d'accès.

[…]

(45) Afin, en particulier, d'éviter les difficultés sociales, il est opportun que les bénéficiaires d'une protection internationale se voient accorder, sans discrimination, dans le cadre de l'assistance sociale, une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats. En ce qui concerne la protection sociale, les modalités et les détails de l'octroi des prestations essentielles aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire devraient être déterminés par le droit national. La possibilité de limiter l'assistance aux prestations essentielles doit s'entendre comme couvrant au minimum l'octroi d'une aide sous la forme d'un revenu minimal, d'une aide en cas de maladie ou de grossesse et d'une aide parentale, dans la mesure où de telles prestations sont accordées aux ressortissants au titre du droit national.»

10. L'article 2, sous b), f) et g), de la directive 2011/95 prévoit les définitions suivantes:

«b) 'bénéficiaire d'une protection internationale', une personne qui a obtenu le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points e) et g);

[…]

f) 'personne pouvant bénéficier de 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 les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays;

g) 'statut conféré par la protection subsidiaire', la reconnaissance, par un État membre, d'un ressortissant d'un pays tiers ou d'un apatride en tant que personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire;

[…].»

11. L'article 20 de la directive 2011/95, inscrit au chapitre VII de celle-ci, consacré au contenu de la protection internationale, dispose:

«1. Le présent chapitre est sans préjudice des droits inscrits dans la convention de Genève.

2. Le présent chapitre s'applique à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire.

[…]»

12. Aux termes de l'article 29 de la directive 2011/95, intitulé «Protection sociale»:

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

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

13. L'article 32 de la directive 2011/95, concernant l'accès au logement, prévoit:

«1. Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale aient accès à un logement dans des conditions équivalentes à celles dont bénéficient les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire.

2. Tout en autorisant la pratique nationale consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale, les États membres s'efforcent de mettre en œuvre des politiques destinées à prévenir toute discrimination à l'égard des bénéficiaires d'une protection internationale et à garantir l'égalité des chances en matière d'accès au logement.»

14. L'article 33 de la directive 2011/95, intitulé «Liberté de circulation à l'intérieur de l'État membre», dispose:

«Les États membres permettent aux bénéficiaires d'une protection internationale de circuler librement à l'intérieur de leur territoire, dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire.»

C – *Droit allemand*

15. L'article 5 de la loi relative au séjour des étrangers, au travail et à l'intégration des étrangers sur le territoire fédéral (Gesetz über den Aufenhalt, die Erwerbstätigung und die Integration von Ausländern in Bundesgebiet, ci-après la «loi relative au séjour des étrangers»)[7] prévoit ce qui suit aux paragraphes 1, point 1, et 3:

«(1) La délivrance d'un titre de séjour suppose normalement que

1. les moyens de subsistance sont assurés.

[…]

(3) Dans les cas où il s'agit de la délivrance d'un titre de séjour conformément à […] l'article 25, paragraphes 1 à 3 […] il convient de ne pas appliquer les paragraphes 1 et 2 […].»

7 — BGBl. 2004 I, p. 1050, du 30 juin 2004, dans sa version du 25 février 2008, modifiée en dernier lieu par la loi du 28 août 2013.

16. Aux termes de l'article 12 de la loi relative au séjour des étrangers:

«(1) Le titre de séjour est délivré pour le territoire national, sans préjudice de sa validité pour le séjour, conformément aux dispositions de la convention de Schengen, sur le territoire des parties à cette convention.

(2) Le visa et le permis de séjour peuvent être soumis à des conditions lors de leur délivrance ou de leur prorogation. Ils peuvent également être assortis a posteriori d'obligations, notamment d'une restriction territoriale.»

17. L'article 25 de la loi relative au séjour des étrangers, intitulé «Séjour pour des raisons humanitaires», prévoit, en son paragraphe 2, ce qui suit: «Il convient de délivrer un permis de séjour à un ressortissant étranger lorsque l'Office fédéral de la migration et des réfugiés (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) a reconnu la qualité de réfugié […] ou le droit au bénéfice de la protection subsidiaire […].»

18. En vertu de la loi relative au séjour des étrangers, le Bundesminister des Innern (ministre de l'Intérieur), après accord du Bundesrat (Conseil fédéral), a adopté la disposition administrative générale sur la loi relative au séjour des étrangers (Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Gesetz über den Aufenhalt, Erwerbstätigung und die Integration von Ausländern in Bundesgebiet), du 26 octobre 2009 (ci-après la «disposition de 2009») que les autorités compétentes doivent observer. Conformément à cette disposition, dans l'hypothèse où le bénéficiaire perçoit des prestations au titre de la protection sociale, le permis de séjour accordé pour des raisons humanitaires, politiques ou relevant du droit international, conformément au chapitre 2, section 5, de la loi relative au séjour des étrangers, doit être assorti d'une obligation relative au lieu de résidence (la dénommée «Wohnsitzauflage»). Les points pertinents de la disposition de 2009 ont la teneur suivante:

«12.2.5.2.1
L'obligation relative au lieu de résidence constitue notamment un moyen approprié en vue d'éviter, par le biais du rattachement à une région, que certains Länder et communes ne subissent une charge fiscale disproportionnée du fait de ressortissants étrangers percevant des prestations sociales. Les obligations de ce type peuvent également contribuer à prévenir une concentration de ressortissants étrangers dépendant de l'assistance sociale sur certains territoires et l'apparition de foyers de tensions sociales avec leurs effets négatifs sur l'intégration des ressortissants étrangers. Ces mesures sont également justifiées en vue du rattachement des ressortissants étrangers présentant un besoin d'intégration particulier à un lieu de résidence déterminé, afin qu'ils puissent y faire usage des services d'aide en matière d'intégration.

12.2.5.2.2
C'est en vertu de ces considérations qu'il est procédé à l'imposition et au maintien d'obligations relatives au lieu de résidence pour les titulaires d'un permis de séjour au sens du chapitre 2, section 5, de la loi relative au séjour des étrangers ou d'un permis d'établissement au sens de l'article 23, paragraphe 2, dans la mesure où ils perçoivent des prestations conformément au livre II ou XII du code de la sécurité sociale (Sozialgesetzbuch) ou en vertu de la loi relative aux prestations destinées aux demandeurs d'asile (Asylbewerberleistungsgesetz).»

II – Litiges nationaux, questions préjudicielles et procédure devant la Cour

A – *Faits*

19. M. Alo et M^me^ Osso sont des ressortissants syriens qui ont migré en Allemagne en 1998 et 2001, respectivement, pays dans lequel ils ont introduit leur demande d'asile qui toutes deux ont été rejetées. Les autorités allemandes ont toutefois permis à M. Alo et à M^me^ Osso de rester sur le territoire allemand. Tous deux ont perçu des prestations sociales dès le début de la procédure de demande d'asile.

20. Après que les deux demandeurs ont introduit une seconde demande d'asile en 2012, le Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Office fédéral de la migration et des réfugiés) a édicté, dans les deux cas, une interdiction d'éloignement à destination de la Syrie, conformément à l'article 60, paragraphe 2, de la loi relative au séjour des étrangers. Sur la base de ces décisions, M. Alo et M^me^ Osso possèdent le statut de bénéficiaires de la protection subsidiaire. Par conséquent, le Kreis Warendorf (district de Warendorf) et la region Hannover (région de Hanovre) ont délivré à M. Alo et à M^me^ Osso, respectivement, des permis de séjour assortis d'obligations relatives à l'établissement de leur lieu de résidence, sur la base des points 12.2.5.2.1 et 12.2.5.2.2 de la disposition de 2009. Notamment, M. Alo a été tenu d'établir sa résidence dans la ville d'Ahlen et M^me^ Osso dans la région de Hanovre, à l'exception de la capitale du Land de Basse-Saxe. Les deux obligations ont été à nouveau imposées dans les nouveaux permis de séjour délivrés en 2014 aux deux demandeurs, conformément à l'article 25, paragraphe 2, de la loi relative au séjour des étrangers.

21. En ces circonstances, tant M. Alo que M^me^ Osso ont formé, aux mois de février 2013 et juillet 2012, respectivement, des recours en annulation dirigés contre ces obligations relatives au lieu de résidence, recours qui ont été rejetés en première instance. Les juridictions d'appel ont pourtant rendu des décisions distinctes. S'agissant de M. Alo, l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen (tribunal administratif supérieur pour le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie) a annulé cette obligation, par arrêt du 21 novembre 2013, au motif que celle-ci était contraire à l'article 28, paragraphe 1, en liaison avec l'article 32 de la directive 2004/83. Le Kreis Warendorf (district de Warendorf) a attaqué, moyennant un recours en «Revision», cet arrêt devant la juridiction de renvoi. Quant à M^me^ Osso, par arrêt du 11 décembre 2013, le Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (tribunal administratif supérieur de Basse-Saxe) a rejeté son appel. M^me^ Osso a attaqué cet arrêt devant la juridiction de renvoi.

B – *Questions préjudicielles*

22. Considérant que la solution des litiges dépendait de l'interprétation de la directive 2011/95, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a décidé de suspendre les deux instances et de saisir la Cour, dans les deux affaires, des questions préjudicielles suivantes:

«1) Faut-il considérer que l'obligation d'établir sa résidence sur un territoire limité dans l'espace (commune, district, région) de l'État membre constitue une restriction de la liberté de circulation au sens de l'article 33 de la directive 2011/95/UE, si, par ailleurs, l'étranger peut librement circuler et séjourner sur le territoire national de l'État membre?

2) L'imposition d'une obligation de résidence à des personnes bénéficiant du statut conféré par la protection subsidiaire est-elle compatible avec l'article 33 et/ou l'article 29 de la directive 2011/95/UE, si elle est justifiée par la volonté de réaliser une répartition appropriée de la charge de l'assistance sociale publique entre les différentes institutions compétentes en la matière sur le territoire national?

3) L'imposition d'une obligation de résidence à des personnes bénéficiant du statut conféré par la protection subsidiaire est-elle compatible avec l'article 33 et/ou l'article 29 de la directive 2011/95/UE, si elle est justifiée par des motifs relevant de la politique en matière de migration et d'intégration, visant par exemple à empêcher l'apparition de foyers de tensions sociales du fait de l'installation concentrée de ressortissants étrangers dans certaines communes ou districts? À cet égard, suffit-il qu'il y ait des motifs abstraits, relevant de la politique en matière de migration et d'intégration ou faut-il que ces motifs soient constatés de manière concrète?»

C – *Procédure devant la Cour*

23. Par décision du président de la Cour du 23 octobre 2014, les affaires C-443/14, C-444/14 et C-445/14 ont été jointes aux fins des phases écrite et orales de la procédure et de l'arrêt. Par décision du 1er avril 2015, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) a informé la Cour du retrait de la demande de décision préjudicielle dans l'affaire C-445/14, par disparition de l'objet de la procédure au principal dans la mesure où les autorités compétentes avaient accordé le statut de réfugié à l'intéressé. Cette affaire a été classée par ordonnance du président de la Cour du 28 avril 2015 (EU:C:2015:314). M. Alo, Mme Osso, le Kreis Warendorf (district de Warendorf), le gouvernement allemand, le gouvernement grec et la Commission européenne ont formulé des observations écrites, conformément à l'article 23, deuxième alinéa, du statut de la Cour, tous, à l'exception du gouvernement grec, ayant comparu lors de l'audience du 14 juillet 2015.

III – Analyse

24. Les trois questions préjudicielles successives, formulées dans les présentes demandes de décision préjudicielle, sont intimement liées. Alors que la première question est de savoir si l'obligation relative au lieu de résidence faisant l'objet des présentes affaires est une restriction au droit à la libre circulation visé à l'article 33 de la directive 2011/95, les deuxième et troisième questions proposent deux justifications possibles au cas où il serait répondu par l'affirmative à la première.

25. Par ailleurs, il est demandé d'examiner ces justifications au regard de certaines dispositions du droit dérivé qui confèrent des droits par référence au standard applicable à d'autres sujets, moyennant différentes expressions du principe de l'égalité de traitement, et ce sans oublier que dans les dispositions applicables du droit dérivé, le législateur vient affirmer les droits fondamentaux des bénéficiaires de la protection internationale, droits qui rejoignent ceux reconnus par la convention de Genève. Partant, l'analyse de la compatibilité de la mesure litigieuse avec les dispositions du droit dérivé, invoquées par la juridiction de renvoi, doit être faite sans perdre de vue les exigences des droits fondamentaux.

A – *Sur la première question préjudicielle*

26. Par sa première question préjudicielle, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) souhaite savoir si l'obligation d'établir sa résidence dans une zone géographique circonscrite, telle qu'une commune, un district ou une région d'un État membre, est une restriction à la libre circulation au sens de l'article 33 de la directive 2011/95, alors que la personne concernée est par ailleurs libre de circuler et de séjourner dans tout le territoire de l'État membre.

1. Observations formulées devant la Cour

27. Alors que M. Alo, Mme Osso, le gouvernement grec et la Commission proposent de répondre par l'affirmative à cette première question préjudicielle, le gouvernement allemand et le Kreis Warendorf (district de Warendorf) militent, au contraire, en faveur d'une réponse négative.

28. Aussi bien M[me] Osso, M. Alo que le gouvernement grec estiment que la notion de «libre circulation» visée à l'article 33 de la directive 2011/95 comprend le droit de choisir le lieu de résidence. M[me] Osso considère que les notions de «Bewegungsfreiheit» et de «Freizügigkeit» ne sont pas utilisées de manière uniforme dans le droit de l'Union et ajoute que l'article 33 de la directive prévoit un même traitement pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et pour les réfugiés et que, s'agissant de ces derniers, le droit national interdit toute obligation relative au lieu de résidence fondée sur la répartition de la charge en matière d'assistance sociale [8]. M. Alo invoque le règlement (CEE) nº 1612/68 [9] pour soutenir l'argument selon lequel la notion de «libre circulation» comprend également le droit de choisir son lieu de résidence. De même, le gouvernement grec ajoute, faisant référence à l'article 21, paragraphe 1, TFUE, à l'article 26 de la convention de Genève, à l'article 2, paragraphe 1, du protocole nº 4 à la CEDH et à l'article 12, paragraphe 1, du PIDCP, que la libre circulation comprend deux volets étroitement liés: la liberté de se déplacer à l'intérieur du territoire et le droit de choisir librement sa résidence.

29. La Commission estime que, même si la lettre de l'article 33 de la directive 2011/95 n'est pas concluante, une interprétation conforme à l'article 26 de la convention de Genève ne laisse planer aucun doute quant au fait que cet article de la directive inclut également le libre choix du lieu de résidence.

30. À l'inverse, tant le gouvernement allemand que le Kreis Warendorf (district de Warendorf) s'appuient tout d'abord sur le libellé de la disposition pour signaler que celle-ci ne fait référence qu'à la libre circulation, sans aucune référence au libre choix de la résidence. Ils soutiennent à cet égard que cet élément est important puisque lorsque l'on a voulu inclure la liberté concernant le séjour dans d'autres dispositions du droit de l'Union, celle-ci y a été mentionnée expressément [10]. Selon le gouvernement allemand, d'autres dispositions de cette directive appuieraient cette conclusion, notamment l'article 32 où le législateur admet expressément la pratique de la dispersion des logements. L'analyse des dispositions de la convention de Genève n'aboutirait pas à une conclusion différente puisque son article 26 fait aussi expressément référence à la liberté concernant le séjour. Le gouvernement allemand souligne également le fait que la directive 2011/95 ne reprend pas toutes les dispositions de la convention de Genève. Allant dans le même sens, le Kreis Warendorf (district de Warendorf) signale que l'article 20 de la directive précise clairement que les dispositions de celle-ci s'appliquent sans préjudice des droits inscrits dans la convention de Genève, qui ne complète la directive qu'en ce qui concerne les bénéficiaires du statut de réfugié et lorsque, comme à l'article 33, celle-ci assure une protection inférieure à celle offerte par les garanties de la convention. En outre, le Kreis Warendorf (district de Warendorf) et le gouvernement allemand signalent que le contenu de l'article 33 de la directive 2011/95 ne coïncide pas avec celui de l'article 26 de la convention de Genève.

8 — Arrêt du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), du 15 janvier 2008, 1 C 17.07, point 20.

9 — Règlement du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2).

10 — Cette conclusion serait étayée sur l'article 45, paragraphe 3, sous b) et c), TFUE qui vise le droit de se déplacer librement et le droit de séjourner, ainsi que sur d'autres dispositions du droit de l'Union, telles que les articles 20, paragraphe 2, sous a), TFUE et 21, paragraphe 1, TFUE ainsi que l'article 45 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la «Charte»), dispositions qui font une distinction entre la liberté de circulation et le droit de séjourner. De même pour d'autres dispositions du droit dérivé, telles que l'article 7 de la directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (JO L 180, p. 96) et la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) nº 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).

2. Appréciation

31. Pour répondre à la présente question préjudicielle, il convient tout d'abord de déterminer si la notion de «liberté de circulation» qui apparaît dans cette disposition comprend également la liberté de choisir le lieu de résidence, suivant une interprétation littérale, systématique, téléologique et historique et, ensuite, si la mesure qui consiste à imposer une obligation concernant le lieu de résidence est une restriction de cette liberté.

a) Sur l'interprétation de la notion de «liberté de circulation» visée à l'article 33 de la directive 2011/95

i) Interprétation littérale

32. Comme le soulignent la juridiction de renvoi et la Commission, se référer uniquement à la teneur littérale ne suffit pas pour offrir une interprétation définitive de la disposition qui nous occupe.

33. Tout d'abord, le fait que dans la version en langue allemande l'intitulé de l'article 33 de la directive 2011/95 utilise le terme «Freizügigkeit» alors que le libellé de celui-ci emploie le terme «Bewegungsfreiheit» ne saurait être considéré comme pertinent à la lumière des autres versions linguistiques qui utilisent majoritairement un seul terme, à savoir la «liberté de circulation», qui coïncide avec le terme généralement utilisé dans le cadre des libertés fondamentales de l'Union [11].

34. Certes, les dispositions du droit de l'Union qui régissent spécifiquement les droits des citoyens de l'Union font souvent expressément référence au droit de séjourner [12]. Toutefois, comme l'admet également le gouvernement allemand dans ses observations écrites, la notion de «libre circulation», en particulier dans le droit de l'Union, n'est pas toujours utilisée de manière uniforme. Ainsi, le droit de l'Union emploie fréquemment la notion de «libre circulation» de manière large pour faire référence de façon générale à un ensemble de droits étroitement liés, parmi lesquels se trouvent le droit de se déplacer et la liberté de séjourner [13], ainsi que la liberté de sortir de l'État lui-même, droits qui, comme l'a signalé de manière éloquente l'avocat général Mayras dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Rutili, sont indissociables [14].

35. L'article 202 TFUE offre un bon exemple de l'utilisation de l'expression «libre circulation» comme notion comprenant aussi bien le déplacement que le séjour. Cet article, inscrit dans le chapitre consacré à l'association des pays et territoires d'outre-mer, fait référence aux actes qui régissent la «liberté de circulation des travailleurs des pays et territoires dans les États membres», alors qu'il ne fait aucun doute que ces actes comprennent également des dispositions relatives au droit de séjourner.

11 — Par exemple, dans les versions en langues espagnole (*libre circulación*), française (*liberté de circulation*), anglaise (*freedom of movement*), italienne (*libertà di circolazione*), néerlandaise (*vrij verkeer*), portugaise (*liberdade de circulação*), roumaine (*libertatea de circulație*), danoise (*Fri bevægelighed),* suédoise (*fri rörlighet)*, bulgare *(Свобода на придвижване)*, estonienne (*Liikumisvabadus*), grecque (Ελεύθερη κυκλοφορία), tchèque (*svoboda pohybu*), slovaque (*sloboda pohybu*), lettone (pārvietošanās brīvība), croate (*sloboda kretanja*). La distinction terminologique apparaît exceptionnellement, par exemple, en polonais (swobodny przepływ/swoboda przemieszczania).

12 — En particulier, les articles 45, paragraphe 3, sous b) et c), TFUE, 21, paragraphe 1, TFUE et 79, paragraphe 2, sous b), TFUE ainsi que l'article 45, paragraphes 1 et 2, de la Charte et la directive 2004/38.

13 — Voir, notamment, Olesti Rayo, A., «La libre circulación de personas: desplazamiento y residencia», J. Mª Beneyto Pérez (Éd.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, tome VI, Mercado Único Europeo y Unión Económica y Monetaria, Thomson Reuters Aranzadi, 2009, p. 325-387.

14 — Conclusions 36/75, EU:C:1975:124, dans lesquelles l'avocat général Mayras se référait tant aux droits des travailleurs de «répondre à des emplois effectivement offerts» qu'au «droit de se déplacer librement sur le territoire des États membres et d'y séjourner afin d'y occuper un emploi».

36. Par ailleurs, la notion de «libre circulation» est souvent utilisée comme intitulé reprenant les différents droits au libre déplacement et au séjour [15]. De même, une acception vaste de la notion de «libre circulation» apparaît régulièrement dans des expressions telles que «bénéficiaires du droit à la libre circulation» [16].

37. En outre, la référence que le législateur, à l'article 33 de la directive 2011/95, fait indiscutablement à la notion de «libre circulation», chargée de sens en droit de l'Union, contraste avec la teneur des instruments régissant le statut des ressortissants des pays tiers, lesquels emploient l'expression «libre accès» à l'ensemble du territoire d'un État [17].

38. De surcroît, on ne saurait ignorer que dans la littérature spécialisée en droit de l'Union comme en droit international, la notion de «circulation» est généralement utilisée en tant que notion juridique complexe, composée d'une multitude de facettes qui ne se limitent pas à son identification à la liberté de voyager ou de se déplacer [18].

39. Pour toutes ces raisons, je considère que le fait que l'article 33 de la directive 2011/95 ne fasse textuellement référence qu'à la «liberté de circulation», sans référence expresse au droit de séjourner, n'est pas suffisant pour affirmer que ce droit ne relève pas de cette notion.

ii) Interprétation systématique et téléologique

40. La conclusion qui précède est confirmée par une interprétation systématique et téléologique, dans le cadre de laquelle tant la convention de Genève que les droits fondamentaux sont particulièrement pertinents.

41. Notamment, il est essentiel de relever ici que, conformément à ce qui ressort des considérants 4, 23 et 24 de la directive 2011/95 – comme de ceux de la directive qui l'a précédée, à savoir la directive 2004/83 – celle-ci a été adoptée pour aider les autorités nationales compétentes à appliquer la convention de Genève, sur la base de notions et de critères communs, et que cette convention est la pierre angulaire du régime juridique international de protection des réfugiés [19]. Par conséquent, et ainsi que la Cour le réitère dans sa jurisprudence, l'interprétation des dispositions de cette directive doit «être effectuée à la lumière de l'économie générale et de la finalité de celle-ci, dans le respect de ladite convention et des autres traités pertinents visés à l'article 78, paragraphe 1, TFUE» [20].

15 — Nous pouvons citer l'article 3, paragraphe 2, TUE; l'intitulé du titre IV de la troisième partie du TFUE; l'article 26, paragraphe 2, TFUE; l'article 45, paragraphe 1, TFUE, les articles 46 TFUE et 48 TFUE.

16 — Cette expression se trouve souvent dans le cadre des dispositions relatives à l'acquis Schengen.

17 — Voir article 11, paragraphe 1, sous h), de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44); article 14, paragraphe 1, sous h), de la directive 2009/50/CE du Conseil, du 25 mai 2009, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (JO L 155, p. 17); article 22, sous b), de la directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier (JO L 94, p. 375), ainsi qu'article 17, sous b), de la directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe (JO L 157, p. 1).

18 — Pour ne citer que quelques exemples, Schermers, H., *Free Movement of Persons in Europe: Legal Problems and Experiences*, Springer 1993; Spaventa, E., *Free Movement of Persons in the European Union: Barriers to Movement in Their Constitutional Context*, Kluwer Law International, 2007; Flory, M., et Higgins, R., *Liberté de circulation des personnes en droit international*, Economica, 1988; Beyani, C., *Human Rights Standards and the Movement of People Within States*, Oxford University Press, 2000; Goodwin-Gill, G., *International law and the Movement of Persons Between States*, Oxford University Press, 2008.

19 — Voir, concernant la directive 2004/83, notamment, arrêt X e.a., C-199/12 à C-201/12, EU:C:2013:720, point 39 ainsi que jurisprudence citée.

20 — Arrêt N., C-604/12, EU:C:2014:302, point 28 et jurisprudence citée.

42. Certes, la directive 2011/95 ne comprend pas tous les droits visés dans la convention de Genève [21] et s'applique sans préjudice de ceux-ci [22]. Toutefois, et bien que la protection conférée par cette convention ne soit pas complètement transposable au cas des bénéficiaires de la protection subsidiaire, la convention de Genève doit être considérée comme un instrument auquel il faut se référer pour interpréter les dispositions de la directive qui prévoient des droits coïncidant avec ceux visés dans ladite convention. L'exigence d'interprétation conforme à la convention de Genève, qui ressort tant de la base juridique que de la genèse, ainsi que d'autres dispositions de la directive 2011/95 [23], ne disparaît pas du seul fait que ses dispositions – telles que l'article qui nous occupe – régissent indistinctement les droits des réfugiés et ceux des bénéficiaires de la protection subsidiaire, conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2011/95.

43. Dans ce contexte, l'article 26 de la convention de Genève est particulièrement important, article qui, au titre de la libre circulation, inclut tant le droit de séjourner que de voyager librement dans le territoire de l'État d'accueil [24].

44. Par ailleurs, le considérant 16 de la directive énonce que celle-ci «respecte les droits fondamentaux, ainsi que les principes reconnus notamment par la charte» et que, en particulier, elle «vise à garantir le plein respect de la dignité humaine […]».

45. La directive doit sans conteste être interprétée conformément aux droits fondamentaux. Cette obligation pèse, comme il est énoncé dans l'arrêt Kamberaj [25], sur la détermination de la portée et de la teneur des dispositions d'une directive qui accorde des droits aux ressortissants de pays tiers. En effet, dans cet arrêt, la Cour a énoncé la nécessité d'observer les droits conférés par l'article 34 de la Charte pour déterminer les mesures de sécurité sociale, d'assistance sociale et de protection sociale soumises au principe d'égalité de traitement consacré dans la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée [26].

46. Or, il y a lieu de signaler que, bien que l'article 45 de la Charte ne vise que le droit de circuler librement dans les États membres sans mentionner spécifiquement la libre circulation et le séjour à l'intérieur du territoire d'un État [27], la dimension intérieure de la libre circulation constitue, conformément à l'article 6, paragraphe 3, TUE, un principe général du droit de l'Union qui résulte aussi bien des traditions constitutionnelles communes aux États membres, que de l'article 2 du

21 — Arrêt Qurbani, C-481/13, EU:C:2014:2101, points 24 et 26.

22 — Conformément à ce que prévoit l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2011/95.

23 — Voir point 42 des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans les affaires jointes B et D, C-57/09 et C-101/09, EU:C:2010:302.

24 — À cet égard, le commentaire du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) sur l'article 32 de la directive 2004/83 est illustratif: «Le HCR considère que, conformément à l'article 26 de la Convention de 1951 et à l'article 2 du Protocole No. 4 à la CEDH, le droit de choisir son lieu de résidence est inclus dans le droit à la liberté de circulation», commentaires annotés du HCR sur la directive 2004/83/CE, 2005.

25 — C-571/10, EU:C:2012:233, points 79 et suiv.

26 — Directive du Conseil du 25 novembre 2003 (JO 2004, L 16, p. 44), telle que modifiée par la directive 2011/51/UE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2011 (JO L 132, p. 1).

27 — L'importance du droit fondamental à la libre circulation dans un État membre fait que ce droit est, en quelque sorte, inscrit dans le droit à la libre circulation dans l'Union européenne. Ainsi, l'article 22 de la directive 2004/38 prévoit que des limitations territoriales au droit de séjour et au droit de séjour permanent peuvent seulement être établies par les États membres dans les cas où elles sont prévues également pour leurs propres ressortissants. Dans l'arrêt Rutili, 36/75, EU:C:1975:137, la Cour a énoncé que «en ce qui concerne, par contre, les interdictions de séjour partielles, limitées à certaines circonscriptions du territoire, les personnes protégées par le droit communautaire doivent, en vertu de l'article 7 du traité et dans le domaine d'application de cette disposition, être traitées sur un pied d'égalité avec les ressortissants de l'État membre concerné» (point 49). Cette obligation d'égalité de traitement a été soulignée dans l'arrêt Oteiza Olazabal, C-100/01, EU:C:2002:712, concernant les restrictions territoriales justifiées par la gravité des motifs d'ordre public ou de sécurité publique résultant du comportement individuel en l'absence desquelles une mesure d'interdiction de séjour ou d'éloignement de l'ensemble du territoire national pourrait être prise. La libre circulation dans un État membre est également indirectement protégée par le droit de l'Union si la mesure nationale restreignant celle-ci est également susceptible d'affecter la libre circulation entre États membres et n'est pas justifiée. Voir arrêt Libert e.a., C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288.

protocole nº 4 à la CEDH [28]. Cette disposition, conjointement à l'article 12 du PIDCP, conforte une interprétation de la notion de «libre circulation» qui englobe de manière interconnectée et indivisible les différents éléments rattachés à la mobilité humaine qui sont inextricablement unis, de sorte que «refuser l'un d'entre eux fait de l'affirmation des autres une chimère plutôt qu'une réalité» [29].

47. Toutes ces considérations sont fondamentalement conformes à la perception générale de la liberté de circulation en tant que droit qui comprend le déplacement et le séjour, puisque, s'il en allait autrement, l'effet utile de l'article 33 de la directive 2011/95 serait difficilement sauvegardé. En somme, le droit de se déplacer dans un espace territorial déterminé, tel qu'il résulte de ses prédécesseurs «prémodernes», a une importante composante accessoire, en ce sens qu'il s'agit d'une faculté qui est largement tournée vers le libre choix du lieu de résidence [30].

48. Le fait que, à l'article 32, paragraphe 2, de la directive 2011/95, concernant l'accès au logement, la pratique nationale consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale soit expressément admise ne conduit pas à tirer, en dernière analyse, une conclusion différente. Selon moi, cette déclaration ne légitime qu'une éventuelle pratique consistant à disperser les bénéficiaires d'une protection internationale exercée dans le cadre de l'obligation qui incombe aux États membres de mettre en œuvre des politiques publiques visant à prévenir la discrimination à l'accès au logement. En d'autres termes, la première partie de l'article 32, paragraphe 2, de la directive 2011/95 doit être entendue uniquement comme un moyen de sauvegarder l'intérêt que les États membres ont à prévenir la concentration de bénéficiaires de la protection internationale par l'articulation de leur propre politique d'offre de logements.

iii) Interprétation historique

49. Enfin, si une interprétation historique fondée exclusivement sur les travaux préparatoires de la directive 2011/95 n'est pas concluante [31], la prise en considération des travaux préparatoires de la directive 2004/83 et de la directive 2003/9/CE du Conseil, du 27 janvier 2003, relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres [32] confirme que le libre choix du lieu de résidence est inclus dans la notion de «libre circulation» visée à l'article 33 de la directive 2011/95.

50. En effet, la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, qui laissera place à la directive 2003/9 [33], a été précédée de conclusions du Conseil de l'Union européenne qui contenaient des orientations spécifiques sur les éventuelles restrictions à la liberté de séjour de ces demandeurs [34]. En se fondant expressément sur ces orientations, la proposition de la Commission prévoyait déjà en son article 7 d'importantes restrictions.

28 — Il convient de signaler que, comme la juridiction de renvoi le précise, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'article 2 du protocole nº 4 à la CEDH insère parfois les conditions relatives au lieu de résidence dans la notion de «liberté de circulation» (voir, notamment, Cour EDH, Luordo c. Italie, nº 32190/96, 17 juillet 2010; Villa c. Italie, nº 19675/06, 20 avril 2010, et Tatishvili c. Russie, nº 1509/02, 22 février 2007).

29 — Voir, concernant les droits d'entrée, de séjour et de sortie, Higgins, R., «The Right in International Law of an Individual to Enter, Stay in and Leave a Country», *International Affairs*, vol. 49, nº 31973, p. 341-357, p. 342.

30 — Voir, pour une étude historique détaillée des origines de la libre circulation en Allemagne, Ziekow, J., *Über Freizügigkeit und Aufenthalt*, Mohr Siebeck, 1997.

31 — L'article 33 de la directive 2011/95 reprend pratiquement de manière littérale la teneur de l'article 32 de la directive 2004/83 qui, à son tour, reflète la terminologie de la proposition de la Commission [COM(2001) 510 final, JO C 51E, p. 325]. En réponse à une question posée au cours de l'audience, la Commission a précisé que son intention était de considérer que la liberté de choisir son lieu de résidence était comprise dans la notion de «libre circulation». Toutefois, les explications figurant dans cette proposition et les travaux préparatoires ultérieurs ne fournissent pas d'éléments permettant de savoir quelle était l'intention du législateur de l'Union sur la question qui nous occupe.

32 — JO L 31, p. 18.

33 — COM(2001) 181 final (JO C 213E, p. 286).

34 — Conclusions du Conseil du 30 novembre et du 1er décembre 2000, document 13865/00 qui contient en annexe des «Orientations pour le futur instrument communautaire sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile».

Or, même si, comme il ressort de l'énoncé et des explications de cet article [35], ces restrictions concernaient clairement le séjour, les termes employés dans la proposition visaient la «libre circulation» en général. Conformément à ces termes, la proposition de la Commission, présentée quelques mois plus tard, qui fut à l'origine de la directive 2004/83 [36], n'a fait référence qu'à la liberté de circulation, termes qui seront repris sans discussion tant à l'article 32 de la directive 2004/83 qu'à l'article 33 de la directive 2011/95.

51. Ainsi, à l'article 7 de la directive 2003/9, aujourd'hui à l'article 7 de la directive 2013/33 [37], la référence explicite à la libre circulation, d'une part, et aux restrictions concernant le séjour, d'autre part, est précisément le résultat des négociations complexes qui ont visé à régir de manière précise les restrictions aux différentes composantes de la libre circulation qui avaient été examinées ensemble dans la proposition de la Commission [38]. En revanche, la notion de «libre circulation» retenue dans le texte de la directive qui nous occupe n'a pas fait l'objet d'un tel débat. Ainsi, comme la Commission l'a souligné lors de l'audience, si tel n'avait pas été le cas, elle aurait dû clairement expliquer la raison pour laquelle une seule des composantes de la libre circulation a été incluse dans sa proposition.

52. Par conséquent, l'examen conjoint des travaux préparatoires des directives 2003/9 et 2004/83, du reste négociées partiellement sur la même période et sur la base de propositions dans lesquelles la Commission avait utilisé des termes similaires, s'agissant de la libre circulation, amène à considérer que la liberté de circulation visée à l'article 33 de la directive 2011/95 inclut également, conjointement à la liberté de déplacement, le libre choix du lieu de résidence. En effet, il est difficilement concevable que, dans le cadre de deux directives négociées à une même époque et matériellement rattachées, le législateur de l'Union aurait décidé d'exclure sans discussion une des deux composantes essentielles de la libre circulation pour les bénéficiaires reconnus de la protection internationale, qui avait été amplement discutée en ce qui concerne les demandeurs d'asile.

53. En définitive, l'on peut affirmer, à la lumière des considérations qui précèdent, que la notion de «liberté de circulation» visée à l'article 33 de la directive 2011/95 comprend tant la liberté de déplacement que la liberté du choix du lieu de résidence.

b) Sur le fait de savoir si l'obligation relative au lieu de résidence est une restriction à la libre circulation

54. Une fois la portée de l'article 33 de la directive 2011/95 établie, il n'est pas difficile de répondre à la question de savoir si l'obligation d'établir la résidence dans un lieu déterminé est en soi une restriction à la libre circulation visée dans cette disposition et, à ce stade, indépendamment de la question de savoir si cette mesure respecte par ailleurs l'exigence d'égalité de traitement avec les autres ressortissants de pays tiers qui résident légalement dans l'Union, question qui sera examinée dans le cadre de mon appréciation de la troisième question préjudicielle.

55. À cet égard, il suffit d'examiner la nature de la mesure ainsi que ses conséquences. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la mesure en question impose une obligation d'occuper et d'utiliser un logement situé dans un lieu déterminé, sans restreindre la possibilité de se déplacer et de séjourner librement sur tout le territoire national. Par ailleurs, ainsi que le gouvernement allemand l'a précisé lors de l'audience, le manquement à cette obligation emporte des sanctions qui peuvent signifier l'imposition d'une amende.

35 — Dans ces explications, il est aussi fait mention de la nécessité de respecter le droit à la libre circulation visé au protocole nº 4 à la CEDH.

36 — COM(2001) 510 final.

37 — Note sans objet pour la version en langue française.

38 — Voir, notamment, les documents du Conseil 11541/01, 6467/02 ou 7307/02.

56. Dans ces circonstances, eu égard au fait que l'élément primordial de la liberté de séjour est précisément la liberté de décider librement du lieu du domicile, il est clair que l'obligation d'établir sa résidence dans un lieu déterminé constitue une restriction à la libre circulation du point de vue matériel, même si la mesure en question ne prive pas de la possibilité de voyager ou de séjourner pendant une durée déterminée dans un autre lieu et si des conditions particulières sont prévues pour modifier cette obligation [39].

57. Par conséquent, je propose de répondre à la première question préjudicielle formulée par la juridiction de renvoi en ce sens qu'une obligation d'établir sa résidence dans une zone géographique circonscrite, imposée par un État membre, est une restriction à la libre circulation visée à l'article 33 de la directive 2011/95, totalement indépendamment du fait que le bénéficiaire de la protection internationale jouit de la liberté de circuler et de séjourner sur l'ensemble du territoire de l'État membre.

B – *Sur les deuxième et troisième questions préjudicielles*

58. En cas de réponse affirmative à la première question préjudicielle, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) demande à la Cour si l'obligation relative au lieu de résidence, imposée aux personnes bénéficiaires de la protection subsidiaire, est compatible avec les articles 29 ou 33de la directive 2011/95 dans la mesure où elle se fonde sur l'objectif de garantir une distribution appropriée des charges en matière d'assistance sociale entre les différents organes compétents du territoire (deuxième question préjudicielle) ou sur des raisons de politique en matière de migration ou d'intégration, telles qu'éviter que l'installation d'un très grand nombre d'étrangers dans certaines communes ou certains districts engendre une ségrégation sociale (troisième question préjudicielle). À ce dernier égard, la juridiction de renvoi souhaite également savoir s'il suffit d'invoquer des raisons abstraites de politique en matière de migration ou d'intégration ou si, au contraire, ces raisons doivent être concrètement établies.

59. Pour mieux comprendre le sens et les implications de ces deux questions préjudicielles, il convient d'évoquer l'arrêt de la juridiction de renvoi, le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), du 15 janvier 2008 [40], par lequel cette instance a énoncé qu'étant donné qu'elle est contraire à l'article 23 de la convention de Genève, une obligation relative au lieu de résidence telle que celle qui nous occupe dans les présentes affaires ne peut pas être imposée aux réfugiés reconnus si sa seule justification est la nécessité de garantir une répartition territoriale appropriée des charges publiques en matière d'assistance sociale. La juridiction de renvoi doute, toutefois, de la possibilité d'appliquer ce raisonnement s'agissant des bénéficiaires de la protection subsidiaire puisque l'article 29 de la directive – qui vise «la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre» – n'a pas le même libellé que l'article 23 de la convention de Genève –, qui vise «le même traitement». Toutefois, et toujours selon la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), cette obligation relative au lieu de résidence pourrait être justifiée pour des raisons de politique en matière de migration et d'intégration, y compris s'agissant des réfugiés reconnus, bien que, à cet effet, une simple allusion abstraite à des raisons ne soit pas suffisante et qu'il faille, au contraire, que les autorités compétentes précisent les raisons qui imposent concrètement cette restriction.

39 — En effet, la disposition de 2009 prévoit le retrait ou la révision de l'obligation relative au lieu de résidence s'il existe un contrat de travail remplissant certaines caractéristiques – principalement, assurer des moyens de subsistance pour toute la famille sans avoir recours à l'assistance sociale –, si cela favorise l'établissement de la vie familiale avec le conjoint, le partenaire de fait ou les enfants mineurs ou la prestation de soins à des membres de la famille dans le besoin en raison de leur âge, d'une maladie ou d'un handicap, ou pour éviter des situations de danger provenant de l'entourage familial.

40 — BVerrwG (1 C 17.07).

1. Observations formulées devant la Cour

60. Tant M. Alo, M^me^ Osso que la Commission considèrent que les articles 29 et 33 de la directive 2011/95 s'opposent à la restriction relative au lieu de résidence.

61. M. Alo considère que l'obligation de résidence en cause impose une restriction à la libre circulation se fondant sur le fait qu'une assistance sociale est perçue, ce qui constitue une violation de l'article 29 de la directive 2011/95. Il estime également que la mesure litigieuse est contraire à l'article 12, paragraphe 1, du PIDCP puisqu'elle constitue une restriction qui n'est ni prévue par la loi ni ne peut être justifiée selon les critères du paragraphe 3 de cet article. Selon M^me^ Osso, l'article 33 prévoit l'égalité de traitement entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, par conséquent, le fait que, en Allemagne, conformément à la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale), il ne soit pas permis, conformément à la convention de Genève, d'imposer des restrictions aux réfugiés implique que le même traitement doit être appliqué aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. De même, compte tenu du fait que le droit allemand ne permet pas de lier l'octroi de l'assistance sociale à ses ressortissants à un lieu de résidence déterminé, l'obligation relative au lieu de résidence imposée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire est également contraire à l'article 29 de la directive 2011/95. Le fait que cette disposition vise l'«assistance sociale nécessaire» ne permet pas d'inférer que des restrictions territoriales sont autorisées. M^me^ Osso signale que les motifs de migration et d'intégration qui sont visés dans la disposition de 2009 font exclusivement référence aux étrangers accueillis pour des raisons humanitaires, politiques ou de droit international, mais non à la totalité des résidents légaux, par conséquent, il y a une différence de traitement qui viole l'article 33 de la directive. En outre, elle considère que les autorités compétentes n'ont pas constaté que les motifs d'intérêt général s'appliquaient à son cas: il n'a pas été démontré que son libre choix du lieu de résidence pouvait entraîner une charge disproportionnée qui menacerait certaines régions ni que cela pouvait contribuer à l'apparition de tensions sociales. De surcroît, M^me^ Osso souligne que l'assignation à résidence dans certaines zones peut entraîner des problèmes pour trouver un emploi et «stigmatiser» les personnes concernées.

62. La Commission estime qu'une restriction à la libre circulation des bénéficiaires du statut de la protection subsidiaire doit remplir deux conditions cumulatives. Premièrement, elle ne peut entraîner une différence de traitement entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire, ce qui est imposé par la désignation collective des «bénéficiaires d'une protection internationale». Conformément à l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2011/95, une distinction n'est possible que conformément à l'article 29, paragraphe 2. Deuxièmement, les États membres ne peuvent restreindre davantage la libre circulation qu'ils ne le feraient dans les mêmes conditions à l'égard des autres résidents légaux. Bien que la Commission considère qu'il appartient à la juridiction nationale d'examiner si la législation nationale est conforme à ces conditions, elle estime que, au regard de la décision de renvoi, les règles nationales créent une double discrimination, qui est contraire à l'article 33 de la directive 2011/95. Pour le reste, elle considère que l'article 29 n'est pas pertinent pour justifier une restriction à la libre circulation. Dans l'hypothèse où une restriction ne serait pas appliquée de manière discriminatoire, la Commission estime que les motifs avancés pourraient constituer des objectifs légitimes et qu'ils pourraient être admis, s'ils respectent le principe de proportionnalité et sont conformes aux objectifs de la directive.

63. Selon le gouvernement grec, l'État membre peut discrétionnairement déterminer les raisons pour lesquelles les restrictions à la liberté de circulation peuvent être établies. Toutefois, ces restrictions doivent être appliquées dans les limites et les objectifs de la directive 2011/95, ainsi que de manière conforme aux principes généraux et au principe de proportionnalité. L'obligation de résidence serait ainsi un moyen approprié d'éviter de faire peser des charges déraisonnables sur certaines collectivités et de soutenir l'intégration, et serait donc justifiée.

64. Subsidiairement, si une réponse affirmative était donnée à la première question préjudicielle, le gouvernement allemand et le Kreis Warendorf (district de Warendorf) estiment que la mesure relative aux restrictions concernant l'obligation de résidence n'est pas contraire aux articles 29 et 33 de la directive 2011/95. Les deux insistent sur la différence entre le libellé de l'article 29 de la directive et celui de l'article 23 de la convention de Genève qui prouve que le législateur de l'Union a voulu établir une distinction. S'agissant de l'article 33 de la directive, le gouvernement allemand signale également que l'article 12, paragraphe 2, de la loi relative au séjour des étrangers prévoit des restrictions concernant la résidence applicables à tous les étrangers et que le fait que celles-ci ne soient pas imposées aux réfugiés n'est pas contraire à la directive puisque cette dernière ne prévoit pas l'obligation d'appliquer le traitement de la nation la plus favorisée. En tout état de cause, les considérations fiscales et celles relatives à la politique en matière de migration et d'intégration seraient susceptibles de justifier une obligation restreignant le choix du lieu de résidence puisqu'elles poursuivent un objectif légitime et sont conformes au principe de proportionnalité. Le gouvernement allemand signale également que, s'il était considéré que l'un de ces deux aspects n'était pas suffisant en soi pour justifier une obligation concernant le lieu de résidence, il est décisif d'examiner si la présence simultanée des deux aspects pourrait néanmoins justifier cette mesure. Le Kreis Warendorf (district de Warendorf) ne se prononce pas sur la troisième question préjudicielle dans ses observations écrites, compte tenu du fait que sa décision ne s'est pas fondée sur des considérations migratoires ou d'intégration.

2. Appréciation

65. Les deuxième et troisième questions préjudicielles posent le problème de la compatibilité de l'obligation concernant le lieu de résidence avec les articles 29 et 33 de la directive 2011/95, si elle est justifiée par l'une des raisons suivantes: la répartition territoriale des charges en matière d'assistance sociale et le résultat de considérations de politique migratoire et d'intégration.

66. Avant de proposer une réponse à chacune de ces questions, je considère nécessaire de prévenir que, même si la juridiction de renvoi a posé ses questions par rapport à deux articles de la directive 2011/95, les articles 29 et 33, je situerai le centre de gravité de mon analyse au niveau de ce dernier article. En effet, si l'on peut concevoir que l'obligation concernant le lieu de résidence peut se traduire par une restriction du droit de recevoir l'assistance sociale «dans les mêmes conditions» que les ressortissants nationaux, aucun des éléments dont dispose la Cour ne permet de dire que l'obligation concernant le lieu de résidence entraîne une restriction à l'accès aux prestations sociales en cas, par exemple, d'éventuel manquement à celle-ci par les bénéficiaires de la protection subsidiaire. Par ailleurs, eu égard au fait qu'au paragraphe 2 de cet article, le législateur admet, s'agissant des prestations sociales considérées comme n'étant pas de base, une différence de traitement en ce qui concerne les bénéficiaires de la protection subsidiaire, il est clair que cette partie de l'article devrait être exclue de mon analyse puisqu'il n'a pas été établi que l'État membre a fait usage de cette exception ni que les prestations motivant l'obligation concernant le lieu de résidence relèvent ou pas des prestations de base.

67. Par ailleurs, l'article 29 ne nous aide pas pour l'examen de la compatibilité de la mesure justifiée par les raisons susmentionnées avec le droit de l'Union puisque même si cette disposition admet une différence de traitement s'agissant des demandeurs de la protection subsidiaire en matière d'accès aux prestations sociales qui ne sont pas considérées comme étant de base, cela ne signifie pas qu'une même différence de traitement puisse s'appliquer en ce qui concerne les conditions de l'exercice du droit à la libre circulation visée à l'article 33 de la directive 2011/95.

68. S'agissant du champ d'application de l'article 33 de la directive 2011/95, il convient de rappeler que les questions préjudicielles sont par ailleurs posées dans le cadre d'un droit relationnel, établi par référence aux droits dont jouissent d'autres catégories de sujets. Par conséquent, il y a lieu d'examiner non seulement si, matériellement, la motivation fournie est susceptible de justifier une restriction à la libre circulation dans un État, mais également si celle-ci peut justifier une différence de traitement.

69. Avant de procéder à l'examen de ces justifications sous ce double prisme, j'estime qu'il est nécessaire de faire quelques observations concernant le rapport entre le droit à la libre circulation dans un État et le principe de non-discrimination.

70. Dans ce contexte, il convient de ne pas oublier que, dans les circonstances actuelles, alors que la mobilité est l'un des éléments fondamentaux permettant aux individus qui vivent dans les sociétés dynamiques des États membres de l'Union d'atteindre leurs objectifs professionnels et personnels, le droit fondamental à la libre circulation est étroitement lié au libre développement de la personnalité [41]. Par ailleurs, il est presque inutile de rappeler la place considérable qu'occupe la mobilité personnelle dans les principes fondamentaux du droit de l'Union. Or, s'agissant des bénéficiaires de la protection internationale, qui, de plus, ont dû quitter leur pays et qui, ainsi qu'il est souligné au considérant 41 de la directive 2011/95, doivent faire face à des difficultés particulières d'intégration, la libre circulation dans l'État d'accueil acquiert un intérêt particulier dont il y aurait lieu de ne pas sous-estimer l'importance.

a) Le rapport entre le droit à la non-discrimination et la libre circulation dans un État

71. Indépendamment de l'interaction complexe qui existe, en droit international, entre le droit des réfugiés et les droits de l'homme, il ne fait aucun doute que, en droit de l'Union, comme le législateur, au considérant 16 de la directive 2011/95, le reconnaît, les droits fondamentaux sont le cadre de référence de base dans lequel le statut spécifique des bénéficiaires de la protection internationale s'inscrit. Par ailleurs, les dispositions du chapitre VII de la directive 2011/95 définissent le statut des bénéficiaires de la protection internationale à travers le principe d'égalité de traitement, sous divers énoncés. Ce principe constitue en outre un principe général du droit de l'Union, consacré actuellement à l'article 20 de la Charte, dont le principe de non-discrimination, énoncé à l'article 21, paragraphe 1, de la Charte, est une expression particulière [42]. Il ressort d'une jurisprudence constante que ledit «principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié» [43].

72. Dans ce contexte, il est clair que les présentes affaires exposent deux situations de traitement inégal possibles selon le statut juridique de migrant: celle des bénéficiaires de la protection subsidiaire par rapport aux réfugiés, d'une part, et celle des bénéficiaires de la protection internationale dans leur ensemble par rapport aux autres ressortissants de pays tiers qui résident légalement, d'autre part.

73. En effet, la différence de traitement par rapport aux réfugiés qui perçoivent des prestations sociales et qui, par conséquent, sont dans une situation comparable ne pourrait se fonder que sur la différence de statut juridique.

41 — Comme le souligne le Comité des droits de l'homme des Nations unies dans ses observations générales n° 27 relatives à la liberté de circulation (article 12 du PIDCP) du 2 novembre 1999 (CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, CCPR OB), dont le texte débute par l'observation suivante: «la liberté de circulation est une condition indispensable au libre développement de l'individu».

42 — Arrêt Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, point 43 et jurisprudence citée.

43 — Arrêt Akzo Nobel Chemicals et Akcros Chemicals/Commission, C-550/07 P, EU:C:2010:512, point 55 ainsi que jurisprudence citée.

74. Par ailleurs, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, si l'article 12, paragraphe 2, de la loi relative au séjour des étrangers prévoit que des restrictions territoriales peuvent être imposées à l'égard des ressortissants de pays tiers en général, la disposition de 2009 prévoit que la restriction concernant le lieu de résidence ne peut être imposée qu'à l'égard des ressortissants de pays tiers percevant des prestations sociales et pour lesquels le séjour est autorisé pour des raisons de droit international, humanitaires ou politiques. Par conséquent, la différence de traitement par rapport aux autres étrangers qui, du reste, sont dans une situation comparable pour ce qui est du bénéfice de prestations sociales, est uniquement fondée sur le statut migratoire. Il est loisible de comparer la situation des bénéficiaires de la protection internationale avec celle des autres étrangers même si, aux termes de la loi relative au séjour des étrangers, leur admission est conditionnée à la disposition de ressources suffisantes et si les motifs justifiant leur séjour sont différents [44]. Il suffit de signaler à cet égard l'article 33 de la directive 2011/95, en liaison avec l'article 26 de la convention de Genève, qui prévoit que le terme de comparaison est constitué des autres résidents légaux, ressortissants de pays tiers [45].

75. Le fait que le statut juridique de migrant soit un des motifs de discrimination interdits semble incontestable. D'une part, bien que l'article 21 de la Charte ne fasse pas référence à ce motif parmi les motifs expressément interdits repris sous l'adverbe «notamment», il est constant que l'énumération figurant dans cet article n'est pas exhaustive. Par ailleurs, et pour compléter, la reconnaissance du fait que le statut juridique de migrant est un motif de discrimination interdit ressort d'une interprétation de l'article 21 de la Charte conforme à l'article 14 de la CEDH, qui est obligatoire étant donné que les deux dispositions coïncident [46]. Or, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que le statut de migrant était une des catégories incluses dans la notion d'«autre statut» visée à l'article 14 de la CEDH [47].

76. Par ailleurs, la circonstance que la situation des bénéficiaires de la protection internationale soit dépourvue de l'élément de libre choix personnel qui est présente dans d'autres types de statut de migrant fait que seules des raisons très solides peuvent être invoquées pour justifier une différence de traitement, ce qui, dans le cadre de l'examen de la proportionnalité, impose d'appliquer un critère d'appréciation rigoureux [48].

77. L'interprétation de l'article 21 de la Charte à la lumière de l'article 14 de la CEDH est obligatoire dès lors que la différence de traitement en cause ici se produit spécifiquement dans le champ d'application d'un des droits fondamentaux reconnus dans la convention, en particulier, le droit à la libre circulation à l'intérieur d'un État, visé à l'article 2 du protocole nº 4 à la CEDH. Comme je l'ai déjà signalé au point 46 des présentes conclusions, ce droit fait indiscutablement partie des droits fondamentaux de l'Union, en tant que principe général.

44 — Voir, sur cette question, Bank, R., «Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie», dans Hofmann, R., et Löhr, T. (Éd.), *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, Nomos, Baden-Baden, 2008, p. 169-181, en particulier p. 174. L'article 6 de la convention de Genève prévoit que «les termes 'dans les mêmes circonstances' impliquent que toutes les conditions (et notamment celles qui ont trait à la durée et aux conditions de séjour ou de résidence) que l'intéressé devrait remplir, pour pouvoir exercer le droit en question, s'il n'était pas un réfugié, doivent être remplies par lui à l'exception des conditions qui, en raison de leur nature, ne peuvent être remplies par un réfugié».

45 — Cette notion, qui n'est pas définie dans la directive, englobe toute personne qui n'est pas un citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, TFUE et qui remplit les conditions nécessaires pour séjourner dans un État membre. L'on peut considérer que la référence aux autres personnes séjournant régulièrement en général vise les étrangers soumis au régime général dont le séjour n'est pas fondé sur des motifs exceptionnels ou de protection internationale.

46 — Selon le texte des explications relatives à la Charte, article 21.

47 — Voir Cour EDH, Ponomoryovi c. Bulgarie, nº 5335/05, 21 juin 2011, et en particulier Bah c. Royaume-Uni, nº 56328/07, 27 septembre 2011.

48 — Voir Cour EDH, Bah c. Royaume-Uni, précité, § 48.

78. Certes, la Cour européenne des droits de l'homme a interprété le droit à la libre circulation dans un État en ce sens que, en ne couvrant que les personnes en séjour régulier, il ne s'applique pas aux étrangers qui enfreignent les conditions imposées à leur entrée dans l'État en question, conditions parmi lesquelles l'une peut être relative à la validité territoriale d'un permis de séjour [49]. Toutefois, il convient de préciser l'interprétation de cette jurisprudence lorsqu'il s'agit de déterminer le contenu du droit fondamental à la libre circulation dans un État en tant que principe général du droit de l'Union.

79. En effet, cette jurisprudence résulte d'affaires concernant toujours des situations dans lesquelles les étrangers avaient uniquement été admis de manière provisoire, en attendant une décision sur leur demande d'asile, ou parce que leur éloignement ne pouvait être mené à bien. Or, nous ne sommes absolument pas dans une situation provisoire dans les affaires qui nous occupent, tant M. Alo que M^me^ Osso jouissent du statut reconnu de bénéficiaire de la protection subsidiaire et sont titulaires de permis de séjour délivrés en application de l'article 24 de la directive 2011/95 qui sont renouvelés périodiquement depuis plusieurs années.

80. Enfin, le fait que le champ d'application de la directive 2003/109/CE [50] a été élargi afin de rendre accessible le statut de résident de longue durée à tous les bénéficiaires de la protection internationale prouve que le statut de protection subsidiaire est dépourvu de caractère provisoire.

81. Ces considérations étant faites, il convient d'emblée de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, et conformément à l'article 52, paragraphe 1, de la Charte, la différence de traitement ne se justifie que si elle se fonde «sur un critère objectif et raisonnable, c'est-à-dire lorsqu'elle est en rapport avec un but légalement admissible poursuivi par la législation en cause, et que cette différence est proportionnée au but poursuivi par le traitement concerné» [51].

82. La condition concernant l'obligation relative au lieu de résidence trouve, tout d'abord, son fondement légal dans l'article 12, paragraphe 2, deuxième phrase, de la loi relative au séjour des étrangers, selon lequel la disposition de 2009 circonscrit l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration [52].

83. De même, s'agissant du pouvoir pouvant être accordé aux États membres à cet égard pour apprécier les mesures nécessaires à la poursuite d'objectifs de nature différente – à savoir éviter une charge budgétaire disproportionnée pour certains Länder et municipalités et prévenir la ségrégation sociale et ses conséquences négatives pour l'intégration –, objectifs qui sont tous les deux expressément énoncés dans la disposition de 2009, tant l'un comme l'autre constituent en soi des objectifs légitimes. En particulier, la promotion de l'intégration est par ailleurs un objectif expressément reconnu dans la directive 2011/95 qui prévoit, au considérant 41, qu'«[a]fin de rendre plus effectif l'exercice par les bénéficiaires d'une protection internationale des droits et avantages prévus dans la présente directive, il est nécessaire de tenir compte de leurs besoins spécifiques et des difficultés d'intégration particulières auxquelles ils sont confrontés».

49 — Voir Cour EDH, décision Omwenyeke c ; Allemagne, nº 44294/04, 20 novembre 2007. Voir également les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme dans les affaires P. c. Allemagne, nº 12068/86; U. et S. c. Allemagne, nº 11825/85 et Aygün c. Suède, nº 14102/88

50 — Directive du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, telle que modifiée par la directive 2011/51/CE (JO L 132, p. 1).

51 — Arrêt Glatzel, C-356/12, EU:C:2014:350, point 43

52 — Voir, sur l'interaction entre les instructions administratives qui circonscrivent le pouvoir discrétionnaire de l'administration et les conditions relatives à la «qualité de la loi» lorsqu'elles visent précisément à remédier au caractère vague de la loi sur laquelle elles se fondent, notamment, Cour EDH, Silver c. Royaume-Uni, nº 5947/72, 25 mars 1983, § 88. La disposition de 2009 est à la disposition du public. Dans son arrêt Spacek s.r.o. c. République tchèque, nº 26449/95, 9 novembre 1999, § 57, la Cour européenne des droits de l'homme a énoncé que la convention ne précisait pas le mode de publication. Sur la question des restrictions prévues par la loi, j'ai déjà exposé longuement mon point de vue aux points 88 et suiv. des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Scarlet Extended, C-70/10, EU:C:2011:255.

84. Au regard de ce qui précède, avant d'examiner si la différence de traitement est, en outre, proportionnée compte tenu de ces objectifs légitimes, il convient d'exposer quelques considérations spécifiques sur chacune des justifications suggérées dans les deuxième et troisième questions préjudicielles respectivement.

b) L'obligation relative au lieu de résidence imposée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire est justifiée par des raisons de répartition territoriale des charges en matière d'assistance sociale (deuxième question préjudicielle)

85. Il est difficile de soutenir qu'une différence de traitement en ce qui concerne l'imposition d'une obligation relative au lieu de résidence fondée sur l'objectif d'équilibre de la répartition territoriale des charges en matière d'assistance sociale entre, d'une part, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et, d'autre part, les réfugiés, qui reçoivent tous, par ailleurs, des prestations sociales, est proportionnée.

86. A priori, il est tout à fait possible de considérer que cette justification ne répond pas aux exigences du principe de proportionnalité, c'est-à-dire au regard de la teneur matérielle du droit à la libre circulation. En effet, il ne semble pas audacieux d'affirmer que des mesures moins restrictives existent dans le cadre d'un État fédéral, dans lequel il est possible de concevoir des mécanismes de redistribution et de compensation territoriale des déséquilibres budgétaires. Cette seule considération permettrait déjà de réfuter le fait qu'une mesure telle que l'obligation relative au lieu de résidence visée ici est conforme aux exigences du principe de proportionnalité.

87. Or, de surcroît, une mesure telle que celle-ci, qui, par principe, ne s'applique qu'à l'égard des bénéficiaires de la protection subsidiaire, et non pas aux réfugiés qui perçoivent le même type de prestations sociales, peut difficilement respecter le critère de l'adéquation par rapport à l'objectif poursuivi. En effet, il n'est pas établi dans quelle mesure l'obligation relative au lieu de résidence permet d'atteindre un équilibre correct de la distribution territoriale des charges en matière d'assistance sociale, lorsque, pour cette raison, elle n'est imposée qu'aux seuls bénéficiaires de la protection subsidiaire et non pas aux réfugiés.

88. En outre, une différence de traitement reposant sur une justification qui ne peut pas être admise par rapport aux réfugiés reconnus serait incompatible avec le cadre normatif spécifique de la directive 2011/95 qui restreint considérablement la marge de manœuvre des États membres pour établir des différences de traitement entre les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire.

89. La Cour de justice s'est prononcée à diverses reprises sur le statut de la protection subsidiaire, tel qu'il était défini sous l'empire de la directive 2004/83, qui a précédé la directive 2011/95, en énonçant que «la directive [2004/83], dans le cadre du concept de 'protection internationale', régit deux régimes distincts de protection, à savoir, d'une part, le statut de réfugié, et, d'autre part, le statut conféré par la protection subsidiaire, l'article 2, sous e), de la directive énonçant que la personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire est celle 'qui ne peut être considéré[e] comme un réfugié'» [53]. À cet égard, la Cour a énoncé que «la protection subsidiaire prévue par la directive 2004/83 constitue un complément à la protection des réfugiés consacrée par la convention de Genève» [54] et que «le statut de réfugié offre une protection plus étendue que celui conféré par la protection subsidiaire» [55]. Du reste, cela ressort également du libellé de l'article 20, paragraphe 1, de la directive 2011/95, en ce sens que les dispositions de son chapitre VII n'affectent pas les droits inscrits dans la convention de Genève.

53 — Arrêt Salahadin Abdulla e.a., C-175/08, C-176/08, C-178/08 et C-179/08, EU:C:2010:105, point 78.

54 — Arrêt N., C-604/12, EU:C:2014:302, point 32

55 — Ibidem, point 34.

90. Compte tenu de tout ce qui précède, et étant admis que la protection subsidiaire garde, en tant que telle, une certaine autonomie, la volonté d'aller vers l'unification des deux statuts, exprimée clairement par le législateur de l'Union, revêt une importance particulière. En effet, l'article 20, paragraphe 2, de la directive 2011/95 prévoit spécifiquement que tous les droits visés au chapitre VII de la directive s'appliquent à la fois aux réfugiés et aux personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, sauf indication contraire, établissant ainsi l'égalité de traitement comme règle de principe [56]. Ainsi, la directive exprime clairement la détermination du législateur à établir un statut uniforme pour les bénéficiaires de la protection internationale, en ce qu'elle dispose qu'il convient d'accorder aux bénéficiaires de la protection subsidiaire «les mêmes droits et avantages que ceux dont jouissent les réfugiés au titre de la présente directive et de les soumettre aux mêmes conditions d'accès» «sauf dérogations nécessaires et objectivement justifiées» [57].

91. Or, ces dérogations ont été expressément prévues par le législateur de l'Union qui a précisé, dans les articles pertinents du chapitre VII de la directive 2011/95, les cas particuliers dans lesquels une différence de traitement était admissible.

92. De surcroît, il convient de ne pas oublier non plus que, contrairement au texte précédent, la directive 2011/95, comme l'avocat général Bot l'a souligné [58], a éliminé dans une grande mesure les différences qui existaient entre les droits conférés aux réfugiés et les droits accordés aux bénéficiaires de la protection, lesquelles ne subsistent, et de manière exceptionnelle, qu'en matière d'autorisation de séjour et de documents de voyage, et pour ce qui est de la protection sociale.

93. Par conséquent, le contenu des dispositions de la directive 2011/95 qui prévoient des droits sans aucune distinction ne peut être décomposé à nouveau selon que les bénéficiaires de la protection internationale sont ou non couverts par la convention de Genève. En effet, l'interprétation uniforme du droit de l'Union et le principe de sécurité juridique exigent que l'interprétation d'un article soit la même à l'égard des titulaires des droits énoncés au chapitre VII de la directive, dès lors que les dispositions pertinentes ne prévoient pas de distinction. Enfin, l'on ne saurait ignorer le fait que l'article 78 TFUE lui-même prévoit que l'Union développera «une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire» qui devra être conforme à la convention de Genève, reconnaissant ainsi son rôle de norme commune de référence [59].

94. Eu égard à ce qui précède, il ne reste plus qu'à souligner le fait que l'article 33 de la directive 2011/95, contrairement à l'article 29, ne prévoit aucune différence entre le traitement accordé aux réfugiés et celui accordé aux bénéficiaires de la protection subsidiaire puisqu'il dispose que les titulaires des droits y régis sont les «bénéficiaires d'une protection internationale».

95. En conclusion, je considère qu'il y a lieu de répondre à la deuxième question préjudicielle en ce sens qu'une obligation relative au lieu de résidence imposée à des personnes bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire, comme celle prévue dans la réglementation objet du litige au principal, fondée sur l'objectif de garantir une distribution territoriale appropriée des charges en matière d'assistance sociale, n'est pas compatible avec l'article 33 de la directive 2011/95.

56 — Battjes, «Commentary to article 20- Directive 2011/95/EU», dans Hailbronner, K., et Thym, D. (Éd.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2e éd., C. H. Beck, Hart, Nomos, 2016, nº 20. Voir également Moreno Lax, V., et Garlick, M., «Qualification: Refugee Status and Subsidiary Protection», dans Peers, S., et al. (Éd.), *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, 2e éd., Brill, 2014, p. 65-210, en particulier p. 158.

57 — Considérant 39 de la directive 2011/95.

58 — Conclusions que l'avocat général Bot a présentées dans l'affaire Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2167, note 11, et dans l'affaire M'Bodj, C-542/13, EU:C:2014:2113, note 9. Cette tendance à la suppression des différences entre les deux statuts est également évidente dans la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (JO L 180, p. 60). Voir point 46 des conclusions que l'avocat général Bot a présentées dans l'affaire N., C-604/12, EU:C:2013:714.

59 — Voir, sur cette question, Hailbronner, K., et Thym, D., «Chapter IV. Asylum. Legal Framework for EU Asylum Policy», dans Hailbronner K., et Thym, D., op. cit, nº 9.

c) L'obligation relative au lieu de résidence imposée aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire justifiée par des raisons de politique en matière de migration et d'intégration (troisième question préjudicielle)

96. Lors de l'examen, du point de vue matériel, de la proportionnalité d'une restriction, telle que celle en cause ici, eu égard au droit à la libre circulation dans un État, compte tenu d'une éventuelle justification fondée sur des impératifs de politique en matière de migration et d'intégration, on pourrait aisément admettre que l'obligation relative au lieu de résidence est propre à atteindre l'objectif poursuivi, mais aussi qu'il est difficile de trouver des mesures moins restrictives pour empêcher la concentration de bénéficiaires de la protection internationale. À cet égard, il appartiendra à la juridiction nationale, sans conteste mieux placée pour apprécier la spécificité du contexte social particulier, d'examiner la disponibilité et le caractère approprié de mesures telles que l'incitation à établir le lieu de résidence dans différentes zones dans le cadre desdites politiques de dispersion au moyen de l'offre publique de logements.

97. En tout état de cause, lors de l'examen de la proportionnalité au sens strict d'une telle mesure au regard du contenu matériel du droit à la libre circulation, il appartiendra à la juridiction de renvoi d'examiner la mesure litigieuse en prenant en considération, dans sa mise en balance des intérêts en jeu, l'indiscutable importance que le droit à la libre circulation dans un État revêt pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, que j'ai déjà évoquée au point 70 des présentes conclusions.

98. Au regard du poids de l'intérêt individuel et de la nécessité d'exercer un contrôle rigoureux du respect du principe de proportionnalité, des motifs abstraits rattachés à des considérations migratoires et d'intégration ne sauraient être suffisants pour justifier une mesure telle que l'obligation relative au lieu de résidence. Seules de solides raisons liées à des considérations concrètes en matière de migration et d'intégration pourront éventuellement justifier l'imposition d'une mesure telle que celle en cause aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Des raisons de cette intensité pourront notamment exister dans des circonstances spécifiques de claire tension sociale ayant des répercussions sur l'ordre public, par exemple, du fait de la concentration d'un nombre significatif de bénéficiaires de la protection internationale percevant les prestations sociales.

99. Il est également nécessaire, lors de l'examen de la proportionnalité d'une obligation relative au lieu de résidence, de prendre en considération non seulement sa durée, mais aussi sa portée territoriale, éléments que la juridiction nationale devra examiner. S'agissant de la durée de l'obligation relative au lieu de résidence, une mesure imposée pendant une durée excessivement longue serait difficilement compatible avec les exigences du principe de proportionnalité. De même, la portée territoriale du lieu servant éventuellement de référence pour une obligation de résidence – une ville, un district ou un Land – a indiscutablement de l'importance.

100. Enfin, et sans préjudice du fait qu'une restriction au droit à la libre circulation telle que celle en cause pourrait être admise au regard de ce que je viens de signaler, les justifications relatives à la politique en matière de migration et d'intégration doivent être examinées aussi au regard de leur compatibilité avec le principe de non-discrimination.

101. À cet égard, l'article 33 de la directive 2011/95 consacre, concrètement et spécifiquement, le principe d'égalité de traitement s'agissant de la libre circulation dans un État, puisqu'il prévoit que celle-ci devra être assurée «dans les mêmes conditions et avec les mêmes restrictions que celles qui sont prévues pour les ressortissants d'autres pays tiers résidant légalement sur leur territoire» sans prévoir aucune dérogation, contrairement à d'autres articles de la directive.

102. La différence de traitement qui nous occupe dans ces affaires résulte du fait que, même si l'article 12 de la loi relative au séjour des étrangers prévoit la possibilité d'établir des restrictions territoriales pour le lieu de résidence des étrangers en général, ces restrictions n'ont été imposées concrètement, par la disposition de 2009, qu'aux seuls bénéficiaires de la protection internationale.

103. Ainsi, il appartient à la juridiction nationale de déterminer si, dans des circonstances telles que celles signalées plus haut, dans lesquelles une des restrictions au droit à la libre circulation pourrait être considérée comme justifiée, l'ordre juridique national, examiné dans son ensemble, n'impose la restriction en cause qu'aux seuls bénéficiaires de la protection internationale.

104. Par ailleurs, et contrairement à ce qui est indiqué dans la décision de renvoi, les conditions relatives au lieu de résidence imposées pour des raisons de politique de migration et d'intégration ne trouvent en général aucun soutien dans une interprétation historique de l'article 26 de la convention de Genève. En effet, si la nécessité d'éviter la concentration de réfugiés dans certaines zones, notamment près des frontières, a été mise en exergue par les délégués de plusieurs États, le comité chargé de la rédaction de la convention a finalement rejeté cette possibilité [60]. Cela démontre le ferme engagement d'assimiler les conditions relatives à la libre circulation des réfugiés qui se trouvent légalement sur le territoire d'un État à celles concernant les autres étrangers en général. L'article 33 de la directive 2011/95 reflète cet engagement en ce qui concerne les bénéficiaires de la protection internationale, sans oublier que les États membres disposent d'une marge d'appréciation plus grande quand il s'agit d'établir des restrictions à la libre circulation des demandeurs de cette protection [61].

105. En conclusion, je considère qu'il convient de répondre à la troisième question préjudicielle en ce sens qu'une obligation relative au lieu de résidence imposée aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, comme celle prévue dans la réglementation en cause dans l'affaire au principal, justifiée par des raisons de politique en matière de migration ou d'intégration, n'est compatible avec l'article 33 de la directive 2011/95, conformément à l'article 21 de la Charte en combinaison avec le droit fondamental à la libre circulation dans un État, que lorsque ces raisons sont suffisamment sérieuses, sont rattachées à des situations de fait concrètes et si, dans le respect des exigences du principe de proportionnalité, l'ordre juridique national, examiné dans son ensemble, la portée de cette restriction ne se limite pas aux seuls bénéficiaires de la protection internationale, ce qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier.

IV – Conclusion

106. Eu égard aux considérations qui précèdent, j'estime qu'il convient de répondre aux questions préjudicielles posées par le Bundesverwaltungsgericht (Cour administrative fédérale) de la manière suivante:

1) Une obligation d'établir sa résidence dans une zone géographique circonscrite, imposée par un État membre, est une restriction à la libre circulation visée à l'article 33 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, totalement indépendamment du fait que le bénéficiaire de la protection internationale jouit de la liberté de circuler et de séjourner sur l'ensemble du territoire de l'État membre.

60 — Voir Hathaway, J. C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press, 2005, p. 711 et 719; Marx, R., «Article 26 – Freedom of Movement», dans Zimmermann, A. (Éd.), *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. A Commentary*, Oxford University Press, 2011, p. 1160; Division of International Protection of the UNHCR, *Commentary on the Refugee Convention 1951*, 1997.

61 — Conformément à l'article 7 de la directive 2013/33, en tenant également compte du fait que l'article 31, paragraphe 2, de la convention de Genève reconnaît expressément la possibilité d'imposer des restrictions à la libre circulation nécessaires jusqu'à la régularisation de la situation d'un demandeur d'asile.

2) Une obligation relative au lieu de résidence imposée à des personnes bénéficiant d'un statut de protection subsidiaire, comme celle prévue dans la réglementation objet du litige au principal, fondée sur l'objectif de garantir une distribution territoriale appropriée des charges en matière d'assistance sociale, n'est pas compatible avec l'article 33 de la directive 2011/95.

3) Une obligation relative au lieu de résidence imposée aux personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, comme celle prévue dans la réglementation en cause dans l'affaire au principal, justifiée par des raisons de politique en matière de migration ou d'intégration, n'est compatible avec l'article 33 de la directive 2011/95, conformément à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant le droit fondamental à la libre circulation dans un État, que lorsque ces raisons sont suffisamment sérieuses, sont rattachées à des situations de fait concrètes et si, dans le respect des exigences du principe de proportionnalité, l'ordre juridique national, examiné dans son ensemble, la portée de cette restriction ne se limite pas aux seuls bénéficiaires de la protection internationale, ce qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier.