CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 18 avril 2002 [1]

1. La Commission des Communautés européennes a introduit un recours contre le grand-duché de Luxembourg au titre de l'article 226 CE. Elle demande à la Cour de condamner cet État membre pour avoir manqué aux obligations découlant de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [2], et de l'article 43 CE.

Le manquement reproché au grand-duché de Luxembourg consiste dans le maintien, dans sa législation interne, d'une condition de résidence préalable sur son territoire pendant une certaine période pour l'octroi du revenu minimal garanti.

I — Les faits

2. Au début de l'année 1998, une plainte individuelle a informé la Commission que la législation luxembourgeoise soumettait le droit à un revenu minimal garanti à la condition d'avoir résidé dans le pays pendant au moins dix ans au cours des vingt dernières années.

Les services de la Commission ont contacté les autorités nationales, attirant leur attention sur l'éventuelle incompatibilité de cette condition avec la législation communautaire. Les autorités luxembourgeoises leur ont indiqué qu'un projet de loi destiné à supprimer celle-ci était en cours d'examen.

3. Toutefois, par lettre du 19 juillet 1999, la Commission a appris que le Conseil d'État avait émis un avis négatif et qu'en conséquence le texte voté le 29 avril 1999 [3] maintenait la condition de résidence, dont la durée était toutefois abaissée à cinq ans au cours des vingt dernières années.

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — Règlement du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 2). Édition spéciale espagnole, chapitre 5, tome I, p. 77.

3 — Publié au *Mémorial* (Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg) le 1er juin 1999. Cette modification est entrée en vigueur le 1er mars 2000, soit neuf mois après sa publication.

II — Les dispositions communautaires

4. Aux termes de l'article 7 du règlement n° 1612/68:

«1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.

[...]»

5. L'article 43 CE dispose quant à lui:

«[...] La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 48, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux».

III — La législation luxembourgeoise contestée

6. La norme jugée incompatible avec l'ordre communautaire est l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la loi du 26 juillet 1986 portant création du droit à un revenu minimal garanti. Aux termes de ces dispositions, le revenu minimal garanti est accordé à toute personne qui, après autorisation préalable, est domiciliée et réside effectivement au Grand-Duché, est agée de vingt-cinq ans au moins, dispose de ressources d'un montant inférieur aux limites fixées, est prête à épuiser toutes les possibilités offertes par la législation luxembourgeoise ou étrangère afin d'améliorer sa situation et a résidé au Luxembourg pendant cinq ans au moins au cours des vingt dernières années. Seuls les apatrides et les réfugiés politiques sont dispensés du respect de la condition de résidence.

IV — La procédure administrative

7. Bien que la durée de la période de résidence nécessaire pour l'octroi du revenu minimal garanti ait été réduite, la Commission a estimé que cette législation demeurait incompatible avec le principe fondamental de non-discrimination fondée sur la nationalité, énoncé à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, en ce qui concerne les travailleurs salariés, et à l'article 43 CE, en ce qui concerne les travailleurs non salariés. Le 6 août 1999, elle a donc adressé aux autorités du Grand-Duché une lettre de mise en demeure les invitant à présenter leurs observations dans un délai de deux mois.

8. En l'absence de réponse des autorités luxembourgeoises et estimant que les explications jointes à la notification de la législation modifiée n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a adressé au gouvernement luxembourgeois, le 26 janvier 2000, un avis motivé conformément à l'article 226, premier alinéa, CE, l'invitant à amender de nouveau la loi.

Le 31 mai 2000, le gouvernement luxembourgeois l'a informée de sa décision d'amender une nouvelle fois la loi afin de se conformer à l'avis motivé et lui a donné confirmation de son intention par lettre du 15 juin 2000.

9. Le 24 juillet 2000, les services de la Commission ont demandé aux autorités luxembourgeoises de leur fournir des informations précises sur le calendrier prévu et d'accorder immédiatement le revenu minimum garanti aux citoyens d'autres États membres auxquels il aurait été refusé au motif qu'ils ne satisfaisaient pas à la condition de résidence.

Par lettre du 26 octobre suivant, le gouvernement luxembourgeois a apporté certaines précisions quant au futur texte et a indiqué à la Commission qu'il devrait être voté au cours de la session parlementaire 2000-2001. Il a ajouté que, en l'absence de législation applicable, il était impossible de donner suite à la demande formulée par la Commission en faveur de ces citoyens.

V — La procédure contentieuse

10. La Commission n'ayant reçu ultérieurement aucune information concernant l'amendement législatif annoncé, elle a introduit un recours le 26 juillet 2001, par lequel elle demandait à la Cour de condamner cet État membre pour manquement.

11. La requérante soutient que la législation en vigueur au Luxembourg constitue

une violation manifeste du principe d'égalité de traitement qui interdit non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes formes dissimulées de discrimination, qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat [4]. Selon la jurisprudence de la Cour, la condition de résidence pendant une certaine période sur le territoire d'un État membre est une discrimination occulte fondée sur la nationalité, car un citoyen de cet État satisfera plus facilement à celle-ci qu'un ressortissant d'un autre État membre [5]. La circonstance que cette condition s'applique de la même manière à tous les Luxembourgeois n'affecte pas cette conclusion.

La Commission indique qu'il ne fait aucun doute que la prestation litigieuse constitue un avantage social, puisque la Cour en a jugé ainsi dans l'arrêt Hoeckx [6], et qu'en conséquence elle doit être accordée aux mêmes conditions à tous les travailleurs ressortissant des États membres.

L'article 43 CE, quant à lui, assure le bénéfice du traitement national aux citoyens d'un État membre désireux d'exercer une activité non salariée dans un autre État membre et interdit toute discrimination fondée sur la nationalité, faisant obstacle à l'accès ou à l'exercice d'une telle activité [7].

La Commission invoque également à l'appui de son recours l'arrêt Commission/Belgique [8], concernant une législation et une prestation similaires, dans lequel elle a déclaré contraire au principe d'égalité de traitement le maintien de l'exigence d'une période de résidence sur le territoire belge pour l'octroi du revenu minimal de subsistance (minimex) aux travailleurs des autres États membres.

12. Le grand-duché de Luxembourg affirme dans son mémoire en défense, présenté le 10 octobre 2001, que le projet de loi portant modification de la législation nationale litigieuse a été voté le 22 mars 2000. Il demande à la Cour de rejeter le recours ou de suspendre la procédure en attendant le désistement de la Commission.

13. La Commission a renoncé à déposer un mémoire en réplique et a indiqué que la

4 — Arrêts du 12 février 1974, Sotgiu (152/73, Rec. p. 153, point 11), et du 8 mai 1990, Biehl (C-175/88, Rec. p. I-1779, point 13).

5 — Arrêts du 25 juillet 1991, Factortame e.a. (C-221/89, Rec. p. I-3905, point 32); du 17 novembre 1992, Commission/Royaume-Uni (C-279/89, Rec. p. I-5785, point 42), et du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg (C-111/91, Rec. p. I-817, point 10).

6 — Arrêt du 27 mars 1985 (249/83, Rec. p. 973, point 22).

7 — Arrêt du 8 juin 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289, point 27).

8 — Arrêt du 10 novembre 1992 (C-326/90, Rec. p. I-5517).

suspension de la procédure n'était pas justifiée.

14. Aucune des parties n'ayant présenté, dans le délai, une demande indiquant les motifs pour lesquels elle aurait souhaité être entendue, la Cour a décidé, conformément à l'article 44 bis du règlement de procédure, de statuer sans convoquer les parties en audience.

VI — Examen du recours

A — *Sur la demande de constatation du manquement*

15. Il ressort de la jurisprudence de la Cour citée par la requérante que la condition de résidence dans un État membre constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité qui porte préjudice aux citoyens des autres États membres et qu'une prestation telle que celle en cause en l'espèce doit être considérée comme un avantage social dont les citoyens des autres États membres doivent bénéficier dans les mêmes conditions que les nationaux.

16. Dans son mémoire en défense, le grand-duché de Luxembourg affirme faire abstraction de la question de savoir si la condition de résidence d'une durée de cinq ans est discriminatoire, sans avancer d'argument à cet égard, et indique être disposé à modifier la législation qui la contient. Même si l'État défendeur demande à la Cour de rejeter le recours au motif qu'il lui a communiqué le projet de loi, dont la promulgation n'est pas non plus établie en l'espèce, j'estime que son attitude équivaut à un acquiescement.

17. En outre, on sait que l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 226 CE est fixé par l'avis motivé de la Commission et que, même au cas où le manquement a été éliminé postérieurement au délai déterminé par le deuxième alinéa du même article, la poursuite de l'action conserve un intérêt, à savoir établir la base de la responsabilité qu'un État membre pourrait encourir à l'égard de ceux qui tireraient des droits dudit manquement [9].

18. La demande de suspension de la procédure n'est pas non plus pertinente, car l'article 82 bis, paragraphe 1, sous b), du règlement de procédure ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce. En tout état de cause, jusqu'en avril 2002, la Commission

9 — Arrêts du 7 février 1973, Commission/Italie (39/72, Rec. p. 101, point 11), et du 17 juin 1987, Commission/Italie (154/85, Rec. p. 2717, point 6).

n'a nullement manifesté son intention de se désister de l'instance.

19. Puisqu'il est établi, de manière certaine, que le grand-duché de Luxembourg n'a pas satisfait à l'obligation d'adapter son droit interne aux dispositions de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 et de l'article 43 CE dans le délai prévu dans l'avis motivé, il convient de faire droit à la demande de la Commission et de condamner l'État membre pour manquement ainsi qu'aux dépens.

B — *Sur la demande de précisions concernant les conséquences de la constatation du manquement*

20. Au point 20 de la requête, la Commission demande, outre la constatation du manquement de l'État luxembourgeois, que la Cour en précise les conséquences afin que le droit communautaire puisse produire plein effet en faveur des citoyens d'autres États membres que la législation interdite a affectés.

La Commission a demandé aux autorités luxembourgeoises, par lettre adressée le 24 juillet 2000 par le directeur général de l'emploi et des affaires sociales, des informations sur les mesures prises pour régulariser sans délai la situation des citoyens communautaires qui auraient présenté une demande d'octroi de la prestation litigieuse. À l'appui de sa demande, elle invoquait l'applicabilité directe sur tout le territoire de l'Union du principe de non-discrimination en raison de la nationalité et la primauté du droit communautaire. La représentation permanente du Luxembourg a indiqué à la Commission, par lettre du 26 octobre suivant, qu'il lui était impossible de prendre de telles mesures en l'absence de disposition légale prévoyant l'octroi de la prestation aux citoyens communautaires sans condition de résidence préalable au Grand-Duché.

21. En dépit de ma sympathie pour la position de la Commission, je dois reconnaître qu'il convient de rejeter sa demande pour les raisons que je vais exposer.

22. En premier lieu, selon une jurisprudence constante, la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre puis l'avis motivé délimitent l'objet du litige qui ne peut plus, dès lors, être étendu. La possibilité pour l'État membre concerné de présenter ses observations constitue, même s'il n'en fait pas usage, une garantie essentielle voulue par le traité et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement. Par conséquent, l'avis motivé et le recours de

la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse [10].

Si la Commission n'est pas tenue d'indiquer dans l'avis motivé les mesures qui permettent d'éliminer le manquement reproché, elle doit, à tout le moins, indiquer les griefs sur lesquels elle entend fonder son recours. La Commission doit indiquer spécifiquement à l'État membre concerné qu'il doit procéder à l'adoption d'une mesure déterminée si elle entend faire du défaut d'adoption de cette mesure l'objet de son recours [11].

Toutefois, dans le présent cas d'espèce, la Commission n'a invité le gouvernement luxembourgeois à régulariser immédiatement la situation des citoyens d'autres États membres auxquels le revenu minimal garanti avait été refusé, au motif qu'ils ne satisfaisaient pas à la condition de résidence, ni dans la lettre de mise en demeure ni dans l'avis motivé adressé en janvier 2000. Selon les documents versés au dossier, cette demande n'a été formulée qu'au mois de juillet suivant, par lettre du directeur général de l'emploi et des affaires sociales, alors que les autorités luxembourgeoises avaient déjà répondu à l'avis motivé et que l'objet du futur litige avait été délimité.

23. En second lieu, les conséquences de la constatation d'un manquement sont énoncées à l'article 228 CE: l'État membre est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice.

Or ces mesures ne consistent pas seulement à éliminer les effets de la législation nationale pour l'avenir mais, l'arrêt produisant effet ex tunc, à supprimer également les conséquences dommageables de cette législation à compter de la date à laquelle elle est devenue incompatible avec la législation communautaire [12]. Comme on le sait, les États membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire. Cette obligation est notamment fondée sur l'article 10 CE, en vertu duquel les États membres doivent prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations qui leur incombent, parmi lesquelles se trouve celle d'effacer les conséquences illicites d'une violation du droit communautaire.

Selon la jurisprudence, l'interprétation que la Cour donne d'une disposition de droit

10 — Arrêts du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne (C-191/95, Rec. p. I-5449, point 55); du 28 octobre 1999, Commission/Autriche (C-328/96, Rec. p. I-7479, point 34), et du 9 novembre 1999, Commission/Italie (C-365/97, Rec. p. I-7773, point 23).

11 — Arrêt Commission/Autriche, précité, point 39.

12 — Arrêts du 16 décembre 1960, Humblet/État belge (6/60, Rec. p. 1125 et suiv., en particulier p. 1146), en ce qui concerne le traité CECA, et du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357, point 36), en ce qui concerne le traité CE.

communautaire se limite à éclairer et à préciser la signification et la portée de celle-ci, telle qu'elle aurait dû être comprise et appliquée depuis le moment de son entrée en vigueur [13].

Ajoutons que l'État membre n'a pas demandé à la Cour, comme il l'aurait pu, de limiter les effets de l'arrêt dans le temps.

J'estime que l'on ne saurait admettre, à ce stade, qu'un État membre se retranche derrière l'absence de législation nationale pour refuser l'égalité de traitement aux citoyens des autres États membres résidant sur son territoire, d'autant plus que la jurisprudence de la Cour a considéré que constituaient un avantage social au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, des prestations aux caractéristiques très similaires [15] et a condamné plusieurs États membres pour avoir subordonné leur octroi à une condition de résidence préalable sur leur territoire [16]. Il leur serait sinon très facile d'éluder les obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire en s'abstenant de légiférer ou en retardant autant que possible l'adaptation des normes nationales.

24. Enfin, si l'État membre est, comme je le propose, condamné pour manquement dans la présente procédure et persiste dans son refus obstiné de régulariser la situation des personnes lésées avant l'entrée en vigueur de la législation modifiée, la Commission a la possibilité d'introduire un nouveau recours devant la Cour. Plusieurs années se sont écoulées entre le dépôt de la plainte individuelle au début de l'année 1998 et l'entrée en vigueur de la nouvelle loi [14], pendant lesquelles le grand-duché de Luxembourg a continué, semble-t-il, à violer le droit communautaire.

25. Pour les raisons exposées ci-dessus, j'estime qu'il convient de rejeter la demande de la Commission tendant à ce que la Cour précise les conséquences de la constatation du manquement.

13 — Arrêts du 11 août 1995, Roders e.a. (C-367/93 à C-377/93, Rec. p. I-2229, point 42), et du 24 septembre 1998, Commission/France (C-35/97, Rec.p. I -5325, point 46).

14 — On se rappellera que la réforme de 1999, qui a abaissé à cinq ans la durée de résidence de dix ans exigée pour l'octroi de la prestation, n'est entrée en vigueur que neuf mois après sa publication.

15 — Arrêts du 6 juin 1985, Frascogna (157/84, Rec. p. 1739); du 27 mars 1985, Scrivner (122/84, Rec. p. 1027), et Hoeckx, précité; du 9 juillet 1987, Frascogna (256/86, Rec. p. 3431), et du 27 mai 1993, Schmid (C-310/91, Rec. p. I-3011).

16 — Arrêts du 10 novembre 1992, Commission/Belgique, précité; Commission/Luxembourg, précité, et du 12 septembre 1996, Commission/Belgique (C-278/94, Rec. p. I-4307).

VII — Conclusion

26. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de:

1) constater que le grand-duché de Luxembourg, en maintenant dans sa législation interne une condition de résidence préalable sur son territoire d'une durée de cinq ans pour l'octroi du revenu minimal garanti, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, et de l'article 43 CE;

2) condamner cet État membre aux dépens.