ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

26 octobre 2006 *

Dans l'affaire C-192/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Centrale Raad van Beroep (Pays-Bas), par décision du 22 avril 2005, parvenue à la Cour le 29 avril 2005, dans la procédure

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

contre

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. R. Schintgen, P. Kūris, M^me^ R. Silva de Lapuerta (rapporteur) et M. L. Bay Larsen, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M^me J. Kokott,
greffier: M^me M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 février 2006,

considérant les observations présentées:

— pour la Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, par M^e B. Drijber, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes H. G. Sevenster et C. ten Dam, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement lituanien, par M. D. Kriaučiūnas, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me C. Gibbs, en qualité d'agent, assistée de M. M. Chamberlain, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me M. Condou-Durande et M. R. Troosters, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 mars 2006,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 18, paragraphe 1, CE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M^me^ Tas-Hagen et M. Tas à la Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (chambre du Conseil — Conseil des pensions et allocations, ci-après le «PUR») à propos du refus de cette dernière de leur attribuer diverses prestations auxquelles ils prétendent avoir droit en leur qualité de victimes civiles de guerre.

La réglementation nationale

3 La réglementation nationale est constituée par la loi relative aux prestations servies aux victimes civiles de la guerre 1940-1945 (Wet uitkeringen burger-oorlogs-slachtoffers 1940-1945), du 10 mars 1984 (*Staatsblad* 1984, n° 94, ci-après la «WUBO»).

4 L'article 2, paragraphe 1, de la WUBO dispose:

«1. Aux fins de l'application de la présente loi et des dispositions prises pour sa mise en œuvre, il faut entendre par victimes civiles de guerre:

[...]

f) tout civil qui a subi un préjudice psychique ou corporel ayant abouti à une invalidité permanente ou au décès, à l'occasion des troubles — comparables du point de vue de leur nature et de leurs conséquences avec les circonstances évoquées sous a), b), c) et d) — qui ont suivi la guerre et qui se sont prolongés jusqu'au 27 décembre 1949 dans ce qui était alors les Indes néerlandaises.»

5 Aux termes de l'article 3 de la WUBO:

«1. La présente loi est applicable à:

a) toute victime civile de faits de guerre — au sens de l'article 2, paragraphe 1 — au cours des années 1940 à 1945 ou dans les années postérieures, à condition que, ayant eu la nationalité néerlandaise au moment des faits, [...] elle ait la nationalité néerlandaise et elle réside dans le pays à la date de la demande;

b) toute victime civile de faits de guerre — au sens de l'article 2, paragraphe 1 — au cours des années 1940 à 1945 ou dans les années postérieures, à condition que, ayant eu la qualité de ressortissant étranger établi, au moment des faits, aux Pays-Bas, où elle résidait pour des raisons autres que par ordre d'une puissance ennemie, elle ait la nationalité néerlandaise et ait vécu de façon ininterrompue dans le pays jusqu'à la date de la demande;

c) toute victime civile de faits de guerre — au sens de l'article 2, paragraphe 1 — au cours des années 1940 à 1945 ou dans les années postérieures, à condition que, ayant eu la qualité de ressortissant étranger établi, au moment des faits, dans ce qui était alors les Indes néerlandaises, où elle résidait pour des raisons autres que par ordre d'une puissance ennemie, elle ait la nationalité néerlandaise et ait

vécu de façon ininterrompue dans les Indes néerlandaises, en Indonésie ou dans ce qui était alors la Nouvelle-Guinée néerlandaise jusqu'à la date de sa venue aux Pays-Bas, et au plus tard jusqu'au 1er avril 1964, avant de s'établir aux Pays-Bas et d'y séjourner de façon ininterrompue jusqu'à la date de la demande [...]

2. Si la personne qui remplit les conditions visées au paragraphe 1, sous b) et c), ou ses proches parents [...] ont acquis la nationalité néerlandaise pendant leur séjour ininterrompu aux Pays-Bas ou dans les ex-Indes néerlandaises, en Indonésie ou dans l'ex-Nouvelle-Guinée néerlandaise, la poursuite du séjour ininterrompu n'est plus requise, à condition que l'intéressé ou son proche parent garde la nationalité néerlandaise ou ait gardé la nationalité néerlandaise jusqu'à son décès et qu'il soit établi dans le pays à la date de la demande.

3. Si la personne qui remplit la condition fixée au paragraphe 1, sous a), et au paragraphe 2, ou ses proches parents [...] s'établissent dans le pays après la date d'entrée en vigueur de la présente loi, ils seront déchus du droit à prestation qu'ils tirent de la présente loi s'ils s'établissent de nouveau ailleurs avant que cinq ans ne se soient écoulés.

4. Par venue aux Pays-Bas au sens du paragraphe 1, sous c), [...] il faut entendre notamment l'introduction d'une demande d'autorisation d'établissement aux Pays-Bas, à condition que la réponse à cette demande ait été favorable.

5. Par séjour ininterrompu au sens du paragraphe 1, il faut entendre tout séjour qui n'a pas été interrompu par un séjour d'une durée supérieure à un an dans un autre pays.

6. Dans les cas où la non-application de la présente loi constituerait une injustice manifeste, le 'Raad' peut étendre son application à tout civil qui a été, pendant les années 1940 à 1945 ou pendant les années postérieures, la victime de faits de guerre au sens de l'article 2, paragraphe 1, ainsi qu'aux proches parents de ce civil, et ce même si les conditions visées aux paragraphes 1, 2 ou 3 ne sont pas remplies.»

6 La «clause d'équité» prévue à l'article 3, paragraphe 6, de la WUBO permet de déroger dans certains cas aux conditions de nationalité et de résidence, pour autant qu'il existe un lien particulier de la victime civile de faits de guerre avec la société néerlandaise au moment de la guerre et à la date de la demande de prestation. Le critère général applicable en la matière est fondé sur le fait que l'établissement en dehors des Pays-Bas doit être dû à des circonstances échappant objectivement à la sphère d'influence directe de l'intéressé, notamment en cas de rectification de frontière ou pour des raisons médicales.

Le litige au principal et la question préjudicielle

7 M^me^ Tas-Hagen est née en 1943, dans ce qui était alors les Indes néerlandaises, et elle est arrivée aux Pays-Bas en 1954. En 1961, elle a obtenu la nationalité néerlandaise. En 1987, après avoir été frappée d'une incapacité de travail qui l'a obligée à mettre fin à son activité professionnelle, elle s'est établie en Espagne.

8 Au cours du mois de décembre 1986, alors qu'elle vivait encore aux Pays-Bas, M^me^ Tas-Hagen a demandé, au titre de la WUBO, une allocation périodique et une indemnité pour financer diverses mesures. Cette demande était fondée sur des problèmes de santé résultant des événements qu'elle a vécus dans les Indes néerlandaises pendant l'occupation japonaise et durant la période dite «Bersiap» qui a suivi cette occupation.

9 Par décision du 5 juin 1989, le PUR a rejeté ladite demande. Il résulte de cette décision, qui est conforme à l'avis donné par un médecin-conseil, que M^me^ Tas-Hagen n'a subi aucun préjudice susceptible de conduire à une invalidité permanente, de sorte qu'elle ne peut être considérée comme une victime civile de guerre au sens de la WUBO. L'intéressée n'a pas introduit de recours contre cette décision.

10 En 1999, M^me^ Tas-Hagen a déposé une nouvelle demande pour obtenir la reconnaissance de la qualité de victime civile de guerre ainsi que le bénéfice d'une allocation périodique et d'une prestation additionnelle pour couvrir des dépenses visant à améliorer ses conditions de vie.

11 Par décision du 29 décembre 2000, cette demande a été rejetée par le PUR. Compte tenu des lignes directrices appliquées à compter du 1^er^ juillet 1998 pour établir l'invalidité permanente, ce dernier a, sur la base de l'avis de ses médecins-conseils, reconnu à la requérante au principal le statut de victime civile de guerre. Toutefois, en raison du fait que celle-ci était établie en Espagne à la date de sa demande, le PUR a considéré que la condition de territorialité édictée par la WUBO n'était pas remplie. Cette décision ajoutait que les circonstances de l'espèce n'étaient pas suffisamment particulières pour justifier l'application de la clause d'équité. Par décision du 28 décembre 2001, le PUR a rejeté la réclamation introduite par M^me^ Tas-Hagen contre la décision du 29 décembre 2000.

12 M. Tas est né aux Indes néerlandaises en 1931. Au cours de l'année 1947, il s'est établi aux Pays-Bas. De 1951 à 1971, il a eu la nationalité indonésienne. En 1971, il a retrouvé la nationalité néerlandaise.

13 En 1983, il a été mis fin aux activités exercées par M. Tas en qualité de fonctionnaire de la municipalité de La Haye et ce dernier a été déclaré invalide à 100 % pour raisons psychiques. En 1987, l'intéressé s'est établi en Espagne.

14 En avril 1999, il a demandé, au titre de la WUBO, notamment une allocation périodique et une prestation additionnelle visant à améliorer ses conditions de vie. Par décision du 28 décembre 2000, le PUR a rejeté cette demande. Il a fait valoir que l'intéressé avait bien la qualité de victime civile de guerre, mais qu'il ne remplissait pas la condition de territorialité exigée par la WUBO, dans la mesure où, à la date de la demande, il était établi en Espagne. Le PUR a également considéré que les circonstances n'étaient pas non plus suffisamment particulières pour justifier l'application de la clause d'équité. Par décision du 28 décembre 2001, le PUR a rejeté la réclamation introduite par M. Tas contre la décision du 28 décembre 2000 au motif qu'elle était dépourvue de fondement.

15 M^me^ Tas-Hagen et M. Tas se sont alors pourvus en justice contre lesdites décisions de rejet, en faisant notamment valoir que la condition de résidence aux Pays-Bas à la date de la demande, prévue à l'article 3 de la WUBO est contraire aux dispositions du traité CE relatives à la citoyenneté de l'Union.

16 Dans ces conditions, le Centrale Raad van Beroep a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Le droit communautaire, en particulier l'article 18 CE, s'oppose-t-il à une réglementation interne en vertu de laquelle, dans des circonstances comme celles de la procédure au principal, le droit à une prestation pour victimes civiles de guerre est dénié au seul motif que, au moment du dépôt de la demande, l'intéressé, qui a la nationalité de l'État membre concerné, était domicilié non pas sur le territoire national, mais sur celui d'un autre État membre?»

Sur la question préjudicielle

Sur l'applicabilité de l'article 18, paragraphe 1, CE

17 Afin de répondre de façon utile à la question posée, il convient, de déterminer, au préalable, si une situation telle que celle de l'affaire au principal relève du champ d'application du droit communautaire, et notamment de l'article 18, paragraphe 1, CE.

18 En ce qui concerne le champ d'application personnel de ladite disposition, il suffit de constater que, en vertu de l'article 17, paragraphe 1, CE, toute personne ayant la nationalité d'un État membre possède le statut de citoyen de l'Union. En outre, le paragraphe 2 du même article 17 attache au statut de citoyen de l'Union les droits et les devoirs prévus par le traité, au nombre desquels figurent ceux mentionnés à l'article 18, paragraphe 1, CE.

19 En tant que ressortissants néerlandais, M[me] Tas-Hagen et M. Tas jouissent du statut de citoyens de l'Union aux termes dudit article 17, paragraphe 1, et peuvent donc se prévaloir éventuellement des droits afférents à un tel statut, notamment le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres tel que conféré par l'article 18, paragraphe 1, CE.

20 Quant au champ d'application matériel de l'article 18, paragraphe 1, CE, la question de l'applicabilité ratione materiae de cette disposition au litige au principal a été soulevée au cours de la procédure devant la Cour. Selon le PUR et certains des États membres ayant soumis des observations à cette dernière, ladite disposition ne pourrait être invoquée que si, au-delà du simple exercice de la liberté de circulation, les faits au principal se rapportent à une matière régie par le droit communautaire, de sorte que ce dernier trouverait à s'appliquer ratione materiae audit litige. Selon

cette interprétation, M^me^ Tas-Hagen et M. Tas ne pourraient faire valoir en l'espèce aucune violation de l'article 18, paragraphe 1, CE, puisque les prestations pour les victimes civiles de guerre ne relèvent pas du champ d'application du droit communautaire.

21 À cet égard, il importe de relever que, au stade actuel du développement du droit communautaire, une prestation telle que celle en cause au principal, qui a pour but de dédommager les victimes civiles de guerre du préjudice psychique ou corporel qu'elles ont subi, relève de la compétence des États membres.

22 Cependant, ces derniers doivent exercer une telle compétence dans le respect du droit communautaire, en particulier des dispositions du traité relatives à la liberté reconnue à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

23 En outre, il est constant que la citoyenneté de l'Union, prévue à l'article 17 CE, n'a pas pour objectif d'étendre le champ d'application matériel du traité à des situations internes n'ayant aucun rattachement au droit communautaire (arrêts du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet, C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171, point 23, ainsi que du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, point 26).

24 En l'occurrence, il convient de constater qu'une situation telle que celle des requérants au principal relève du droit de libre circulation et de libre séjour des citoyens de l'Union dans les États membres.

25 À cet égard, il importe de rappeler que M^me^ Tas-Hagen et M. Tas, en établissant leur résidence en Espagne, ont exercé le droit reconnu à l'article 18, paragraphe 1, CE à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre autre que celui dont il est le ressortissant.

26 En outre, il ressort clairement du dossier transmis à la Cour par la juridiction de renvoi que le rejet des demandes de prestation présentées par M^me^ Tas-Hagen et M. Tas résulte du fait que, à la date de l'introduction de celles-ci, les intéressés avaient établi leur résidence en Espagne.

27 Or, dans la mesure où, pour l'obtention d'une prestation allouée aux victimes civiles de guerre telle que celle en cause au principal, la WUBO exige que les demandeurs aient, à la date de l'introduction de la demande, leur résidence aux Pays-Bas, force est de constater que, dans ces conditions, l'exercice par les intéressés du droit de circuler et de séjourner librement dans un État membre autre que celui dont ils sont les ressortissants a été de nature à affecter la possibilité d'obtenir le versement de ladite prestation.

28 Il résulte de ce qui précède que, l'exercice par M^me^ Tas-Hagen et M. Tas d'un droit reconnu par l'ordre juridique communautaire ayant eu une incidence sur le droit de ces derniers à l'obtention d'une prestation prévue par la réglementation nationale, une telle situation ne saurait être considérée comme étant purement interne et n'ayant aucun rattachement au droit communautaire.

29 Il y a donc lieu d'examiner si l'article 18, paragraphe 1, CE, qui est applicable à une situation telle que celle au principal, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une règlementation nationale exigeant que les demandeurs d'une prestation allouée aux victimes civiles de la guerre aient, à la date de l'introduction de leur demande, leur résidence aux Pays-Bas.

Sur l'exigence d'une condition de résidence

30 S'agissant de la portée de l'article 18, paragraphe 1, CE, la Cour a déjà jugé que les facilités ouvertes par le traité en matière de libre circulation ne pourraient produire

leurs pleins effets si un ressortissant d'un État membre pouvait être dissuadé d'en faire usage par les obstacles mis à son séjour dans l'État membre d'accueil en raison d'une réglementation de son État d'origine pénalisant le fait qu'il les a exercées (arrêt du 29 avril 2004, Pusa, C-224/02, Rec. p. I-5763, point 19).

31 Une réglementation nationale qui désavantage certains ressortissants nationaux du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre constitue une restriction aux libertés reconnues par l'article 18, paragraphe 1, CE à tout citoyen de l'Union (arrêt du 18 juillet 2006, De Cuyper, C-406/04, Rec. p. I-6947, point 39).

32 Or, la WUBO constitue une telle restriction. En effet, en soumettant le bénéfice de la prestation instituée au profit des victimes civiles de guerre à la condition que les intéressés aient leur résidence sur le territoire national à la date de l'introduction de leur demande, cette loi est susceptible de dissuader les ressortissants néerlandais qui sont dans une situation telle que celle des requérants au principal d'exercer leur liberté de circuler et de séjourner en dehors des Pays-Bas.

33 Une telle restriction ne peut être justifiée, au regard du droit communautaire, que si elle se fonde sur des considérations objectives d'intérêt général indépendantes de la nationalité des personnes concernées et est proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national (arrêt De Cuyper, précité, point 40).

34 Quant à la première condition, qui concerne l'existence de considérations objectives d'intérêt général, il ressort de la décision de renvoi que la limitation par la WUBO, au moyen de la condition de résidence, du nombre de ceux qui sont susceptibles de bénéficier des prestations instituées par cette loi résulte du souhait du législateur néerlandais de circonscrire l'obligation de solidarité à l'égard des victimes civiles de guerre aux seules personnes qui ont eu un lien avec le peuple néerlandais durant et après la guerre. La condition de résidence serait donc une manifestation du degré de rattachement de celles-ci à cette société.

35 Certes, cet objectif de solidarité est susceptible de constituer une considération objective d'intérêt général. Encore faut-il que la condition de proportionnalité rappelée au point 33 du présent arrêt soit respectée. Il ressort de la jurisprudence qu'une mesure est proportionnée lorsque, tout en étant apte à la réalisation de l'objectif poursuivi, elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêt De Cuyper, précité, point 42).

36 À cet égard, s'agissant de prestations qui ne sont pas régies par le droit communautaire, les États membres ont une ample marge d'appréciation en ce qui concerne la fixation des critères d'évaluation d'un tel rattachement, tout en respectant les limites imposées par le droit communautaire.

37 Cependant, une condition de résidence telle que celle en cause au principal ne saurait être qualifiée de moyen apte à atteindre l'objectif poursuivi.

38 En effet, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général aux points 67 et 68 de ses conclusions, un critère exigeant une condition de résidence ne peut pas être réputé constituer un signe suffisamment indicatif du rattachement des demandeurs à l'État membre qui octroie la prestation, lorsqu'il est susceptible, comme c'est le cas du critère en cause dans l'affaire au principal, de conduire à des résultats divergents pour des personnes établies à l'étranger et dont le niveau d'intégration dans la société de l'État membre qui octroie la prestation considérée est en tous points comparable.

39 Partant, la fixation d'un critère de résidence tel que celui utilisé dans l'affaire au principal, rapporté exclusivement à la date de l'introduction de la demande de prestation, n'est pas un critère suffisamment indicatif du degré de rattachement du demandeur à la société qui lui témoigne ainsi sa solidarité. Il ressort de ce qui vient d'être exposé que cette condition de résidence ne respecte pas le principe de proportionnalité rappelé aux points 33 et 35 du présent arrêt.

40 Compte tenu des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que l'article 18, paragraphe 1, CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle ce dernier refuse à l'un de ses ressortissants l'octroi d'une prestation pour les victimes civiles de guerre au seul motif que, à la date du dépôt de la demande, l'intéressé était domicilié non pas sur le territoire de cet État, mais sur celui d'un autre État membre.

Sur les dépens

41 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'article 18, paragraphe 1, CE doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle ce dernier refuse à l'un de ses ressortissants l'octroi d'une prestation pour les victimes civiles de guerre au seul motif que, à la date du dépôt de la demande, l'intéressé était domicilié non pas sur le territoire de cet État, mais sur celui d'un autre État membre.

Signatures