ARREST VAN HET HOF
2 februari 1989 *

In zaak 186/87,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Commission d'indemnisation des victimes d'infraction van het tribunal de grande instance te Parijs, in het aldaar aanhangig geding tussen

I. W. Cowan

en

Trésor public,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van met name het non-discriminatiebeginsel van artikel 7 EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, T. Koopmans, R. Joliet en T. F. O'Higgins, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias en M. Diez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

gelet op de opmerkingen ingediend door:

— I. W. Cowan, verzoeker in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door M. Renouf, P. Jenkinson en L. Misson, advocaten,

* Procestaal: Frans.

— Trésor public, verweerder in het hoofdgeding, voor de schriftelijke procedure vertegenwoordigd door de gemachtigde van de Franse regering G. Guillaume, directeur Juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bijgestaan door M. Giacomini, secretaris Buitenlandse Zaken bij genoemd ministerie, als plaatsvervangend gemachtigde, en ter terechtzitting door M. Giacomini, bijgestaan door M. Baconnin als deskundige,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Amphoux als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting zoals aangevuld na de mondelinge behandeling op 13 oktober 1988,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 december 1988,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 5 juni 1987 ingekomen ten Hove op 16 juni daaraanvolgend, heeft de Commission d'indemnisation des victimes d'infraction van het tribunal de grande instance te Parijs krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van het met name in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel, ten einde te kunnen beoordelen of een bepaling van de Franse code de procédure pénale met het gemeenschapsrecht verenigbaar is.

2 Deze vraag is gerezen in een geschil tussen de Franse Trésor public en I. W. Cowan (hierna: verzoeker), van Britse nationaliteit, betreffende de vergoeding van de schade voortvloeiend uit een geweldmisdrijf waarvan laatstgenoemde aan de uitgang van een metrostation het slachtoffer was, tijdens een kort verblijf te Parijs.

3 Daar de aanranders niet konden worden geïdentificeerd, diende verzoeker bij de Commission d'indemnisation des victimes d'infraction van het tribunal de grande instance te Parijs een verzoek om schadeloosstelling in krachtens artikel 706-3 van de code de procédure pénale. Op grond van die bepaling kunnen slachtoffers van geweldmisdrijven die lichamelijk letsel met ernstige nawerkingen hebben opgelopen, van de staat schadeloosstelling krijgen, wanneer zij op geen enkele andere rechtsgrond daadwerkelijke en toereikende vergoeding van hun schade kunnen bekomen.

4 Voor de Commission d'indemnisation wierp de gemachtigde van de Trésor public op, dat verzoeker niet voldeed aan de voorwaarden waarvan artikel 706-15 van de code de procédure pénale genoemde schadeloosstelling afhankelijk stelt. Volgens deze bepaling komen voor die schadeloosstelling slechts in aanmerking

„personen die de Franse nationaliteit bezitten en personen die een andere nationaliteit bezitten en aantonen

— hetzij dat zij onderdaan zijn van een staat die met Frankrijk een wederkerigheidsovereenkomst betreffende de toepassing van die bepalingen heeft gesloten en dat zij aan de daarin gestelde voorwaarden voldoen,

— hetzij dat zij een zogenaamde verblijfskaart bezitten."

5 Daarop beriep verzoeker zich op het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel, stellende dat genoemde voorwaarden discriminerend waren en de toeristen ervan weerhielden zich vrijelijk naar een andere Lid-Staat te begeven om er diensten te ontvangen. De agent judiciaire du Trésor public (gemachtigde van de Schatkist) en het Openbaar Ministerie antwoordden daarop, dat de omstreden regeling alle in Frankrijk wonende vreemdelingen met Franse onderdanen gelijkstelde, en dat de ongelijke behandeling van in Frankrijk wonende vreemdelingen en toeristen in overeenstemming was met het gemeenschapsrecht, dat zelf het verblijf van onderdanen van een Lid-Staat in een andere Lid-Staat aan andere voorwaarden onderwerpt naar gelang van de duur van dat verblijf.

6 In die omstandigheden oordeelde de Commission d'indemnisation, dat de beoordeling van de verenigbaarheid van de bestreden bepaling met het Verdrag een uitlegging van de gemeenschapsbepalingen met inachtneming van de dwingende eisen en doelstellingen van het gemeenschapsrecht onderstelde. Daarop schorste zij de

behandeling van de zaak en stelde zij het Hof van Justitie de navolgende prejudiciële vraag:

„Zijn de bepalingen van artikel 706-15 van de code de procédure pénale, waarin de gevallen worden geregeld waarin een onderdaan van een andere staat, die in Frankrijk het slachtoffer van een misdrijf is geworden, aanspraak kan maken op schadeloosstelling door de Franse staat, verenigbaar met het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel?"

7 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten van het hoofdgeding, het procesverloop en de bij het Hof ingediende opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

8 De prejudiciële vraag is in wezen erop gericht te vernemen, of het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag tot uitdrukking gebrachte non-discriminatiebeginsel zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat met betrekking tot personen die zich in een door het gemeenschapsrecht beheerste situatie bevinden, de toekenning van staatswege van een vergoeding voor de lichamelijke schade die in die Staat is toegebracht aan iemand die het slachtoffer van een geweldmisdrijf is geworden, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene een verblijfskaart bezit of onderdaan is van een land waarmee die Lid-Staat een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.

9 Vooraf zij eraan herinnerd, dat ingevolge artikel 7, eerste alinea, EEG-Verdrag „binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld, elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden". Daarmee zijn zowel de inhoud als zijn werkingssfeer van het non-discriminatiebeginsel aangegeven.

De inhoud van het non-discriminatiebeginsel

10 Door „elke discriminatie op grond van nationaliteit" te verbieden, eist artikel 7 EEG-Verdrag, dat personen die zich in een door het gemeenschapsrecht beheerste situatie bevinden, en eigen onderdanen van een Lid-Staat volkomen gelijk worden behandeld. Voor zover dit beginsel van toepassing is, kan een Lid-Staat derhalve de toekenning van een recht aan dergelijke personen niet afhankelijk stellen van

het wonen op zijn grondgebied, wanneer die voorwaarde niet voor de eigen onderdanen geldt.

11 Het recht op gelijke behandeling volgt bovendien rechtstreeks uit het gemeenschapsrecht en kan dus niet afhankelijk worden gesteld van de afgifte van een vergunning van die strekking door de instanties van de betrokken Lid-Staat (zie in dit verband het arrest van 3 juli 1980, zaak 157/79, Pieck, Jurispr. 1980, blz. 2171).

12 Ten slotte dient eraan te worden herinnerd dat, zoals het Hof voor het eerst in zijn arrest van 22 juni 1972 (zaak 1/72, Frilli, Jurispr. 1972, blz. 457) overwoog, het door het gemeenschapsrecht gewaarborgde recht op gelijke behandeling niet afhankelijk kan worden gesteld van het bestaan van een wederkerigheidsovereenkomst tussen de betrokken Lid-Staat en het land waarvan de belanghebbende de nationaliteit heeft.

13 Hieruit volgt dat het non-discriminatiebeginsel, voor zover het van toepassing is, zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat de toekenning van een recht aan een persoon die zich in een door het gemeenschapsrecht beheerste situatie bevindt, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat die persoon een verblijfskaart bezit of onderdaan is van een land waarmee die Lid-Staat een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.

De werkingssfeer van het non-discriminatiebeginsel

14 Volgens artikel 7 EEG-Verdrag is het non-discriminatiebeginsel van toepassing „binnen de werkingssfeer van dit Verdrag en onverminderd de bijzondere bepalingen, daarin gesteld". Met die laatste woorden wordt met name verwezen naar andere verdragsbepalingen, waarin de toepassing van het in artikel 7 geformuleerde algemene beginsel voor een aantal specifieke situaties wordt geconcretiseerd. Dat is onder meer het geval voor de bepalingen inzake het vrije verkeer van werknemers, het vestigingsrecht en het vrije verrichten van diensten.

15 Met betrekking tot dit laatste punt overwoog het Hof in zijn arrest van 31 januari 1984 (gevoegde zaken 286/82 en 26/83, Luisi en Carbone, Jurispr. 1984, blz. 377), dat de vrijheid van dienstverrichting impliceert dat degenen te wier behoeve diensten worden verricht, zich met het oog daarop vrijelijk naar een andere

Lid-Staat kunnen begeven zonder daarbij door betalingsbeperkingen te worden gehinderd, en dat met name toeristen zijn te beschouwen als personen te wier behoeve diensten worden verricht.

16 Voor het Hof betoogde de Franse regering dat bij de huidige stand van het gemeenschapsrecht een persoon te wiens behoeve diensten worden verricht, zich niet op het non-discriminatiebeginsel kan beroepen, wanneer de betrokken nationale wettelijke regeling zijn recht op vrij verkeer niet belemmert. Een bepaling als de in het geding zijnde, zou dit recht niet beperken. Bovendien betreft zij een recht dat een uitdrukking is van het beginsel van de nationale solidariteit. Een dergelijk recht onderstelt een nauwere band met de betrokken staat dan die welke een ontvanger van diensten daarmee heeft, en zou derhalve kunnen worden voorbehouden aan de eigen onderdanen en aan de vreemdelingen die op het nationale grondgebied wonen.

17 Dit betoog kan niet worden aanvaard. De door het gemeenschapsrecht aan een natuurlijke persoon gewaarborgde vrijheid om zich naar een andere Lid-Staat te begeven, brengt mee dat de integriteit van die persoon in de betrokken Lid-Staat op dezelfde wijze moet worden beschermd als die van de onderdanen van die Lid-Staat en van de personen die er hun woonplaats hebben. Bijgevolg kunnen ontvangers van diensten in de zin van het Verdrag zich op het non-discriminatiebeginsel beroepen ter zake van de bescherming tegen het risico van geweldmisdrijven en van het recht op de door de nationale wettelijke regeling bepaalde financiële vergoeding bij verwezenlijking van dat risico. Dat de betrokken vergoeding door de schatkist wordt gefinancierd, kan de bescherming van de door het Verdrag gewaarborgde rechten niet veranderen.

18 De Franse regering heeft ook aangevoerd, dat een schaderegeling als de in het geding zijnde, niet onder het discriminatieverbod valt, omdat zij tot het strafprocesrecht behoort, en het Verdrag daarop niet van toepassing is.

19 Het strafrecht en het strafprocesrecht — waaronder de omstreden nationale bepaling — behoren weliswaar tot de bevoegdheid van de Lid-Staten, doch het is vaste

rechtspraak (zie onder meer het arrest van 11 november 1981, zaak 203/80, Casati, Jurispr. 1981, blz. 2595), dat het gemeenschapsrecht grenzen stelt aan die bevoegdheid. Dergelijke wettelijke bepalingen mogen namelijk geen discriminatie in het leven roepen ten aanzien van personen aan wie het gemeenschapsrecht het recht op gelijke behandeling toekent, en evenmin de door het gemeenschapsrecht gewaarborgde fundamentele vrijheden beperken.

20 Uit het voorgaande volgt, dat op de prejudiciële vraag moet worden geantwoord, dat het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag tot uitdrukking gebrachte non-discriminatiebeginsel aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat met betrekking tot personen die aan het gemeenschapsrecht het recht ontlenen om zich in het bijzonder als ontvanger van diensten naar die Staat te begeven, de toekenning van staatswege van een vergoeding voor de lichamelijke schade die in die Staat is toegebracht aan iemand die het slachtoffer van een gewelddadigheid is geworden, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene een verblijfskaart bezit of onderdaan is van een land waarmee die Lid-Staat een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.

Kosten

21 De kosten door de Franse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Commission d'indemnisation des victimes d'infraction van het tribunal de grande instance te Parijs bij beschikking van 5 juni 1987 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Het onder meer in artikel 7 EEG-Verdrag tot uitdrukking gebrachte non-discriminatiebeginsel moet aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet, dat een Lid-Staat met betrekking tot personen die aan het gemeenschapsrecht het recht ontlenen om zich in het bijzonder als ontvanger van diensten naar die Staat te begeven, de toekenning van staatswege van een vergoeding voor de lichamelijke schade die in die Staat is toegebracht aan iemand die het slachtoffer van een geweldmisdrijf is geworden, afhankelijk stelt van de voorwaarde dat de betrokkene een verblijfskaart bezit of onderdaan is van een land waarmee die Lid-Staat een wederkerigheidsovereenkomst heeft gesloten.

Due Koopmans Joliet O'Higgins

Slynn Mancini Kakouris Schockweiler

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 februari 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due