CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. JÁN MAZÁK
présentées le 30 avril 2009 [1]

I — Introduction

1. Par ordonnance du 29 février 2008, parvenue à la Cour le 6 mars 2008, l'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg [2] (Autriche) a déféré à la Cour, conformément à l'article 234 CE, une question préjudicielle concernant l'interprétation de l'article 12 CE.

2. En substance, la juridiction de renvoi demande à la Cour de dire si l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité, telle que prévue à l'article 12 CE, s'oppose à une législation nationale instituant la gratuité pour une vignette annuelle de circulation sur les routes nationales à péage au seul profit de personnes handicapées ayant leur domicile ou lieu de résidence habituel sur le territoire de cet État.

3. Cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure intentée par M. Gottwald, un ressortissant allemand gravement handicapé, qui conteste l'amende qui lui a été infligée pour avoir conduit un véhicule sur une route autrichienne à péage sans avoir acquitté le montant de la vignette.

II — Le cadre juridique

4. En vertu de l'article 10, paragraphe 1, de la loi de 2002 relative aux péages sur les routes fédérales (Bundesstraßen-Mautgesetz 2002), dans la version applicable à l'époque pertinente (ci-après le «Bundesstraßen-Mautgesetz»), l'utilisation des routes à péage avec des véhicules à voie simple (à savoir des motocyclettes) ou à voies multiples, dont le poids total maximum autorisé ne dépasse pas 3,5 tonnes requiert le paiement d'un droit de péage à durée déterminée.

5. En vertu de l'article 11, paragraphe 1, du Bundesstraßen-Mautgesetz, le péage à durée déterminée doit être payé avant l'utilisation des routes à péage par l'apposition d'une vignette sur le véhicule.

1 — Langue originale: l'anglais.
2 — Tribunal administratif indépendant du Land Vorarlberg.

6. En vertu de l'article 13, paragraphe 2, du Bundesstraßen-Mautgesetz, le Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (l'Office fédéral des affaires sociales et des handicapés) doit, sur demande des personnes handicapées qui ont leur domicile ou leur résidence habituelle en Allemagne et au nom desquelles est immatriculé au moins un véhicule à plusieurs voies d'un poids total maximum autorisé ne dépassant pas 3,5 tonnes, délivrer une vignette annuelle gratuite pour un véhicule de la catégorie précisée si ces personnes sont en possession d'une carte de grand handicapé au titre de l'article 40 de la loi fédérale sur les handicapés (Bundesbehindertengesetz) mentionnant une difficulté de marcher prononcée et durable, l'impossibilité d'utiliser les transports en commun en raison d'une affection de santé durable ou de la cécité.

7. Il ressort des observations du gouvernement autrichien que l'existence de la «résidence habituelle» doit être déterminée conformément à l'article 66, paragraphe 2, de la loi sur l'attribution de compétence et la compétence territoriale des juridictions ordinaires en matière civile (Jurisdiktionsnorm), du 1er août 1895 (RGBl. 111).

8. Par application de l'article 20, paragraphe 1, du Bundesstraßen-Mautgesetz, les conducteurs de véhicules qui utilisent des routes à péage sans avoir payé correctement le péage à durée déterminée visé à l'article 10 de la même loi commettent une infraction administrative et sont passibles d'une amende d'un montant de 300 à 3 000 euros (au moment des faits, d'un montant de 400 à 4 000 euros).

III — Le contexte factuel, la procédure et la question préjudicielle déférée

9. M. Gottwald est un ressortissant de nationalité allemande domicilié en Allemagne, souffrant d'une paraplégie totale accompagnée d'une perte de toutes les fonctions au-dessous de la quatrième vertèbre et ayant besoin d'un fauteuil roulant. Il s'est vu délivrer une carte allemande de grand handicapé.

10. Le 26 août 2006, M. Gottwald, qui venait d'Allemagne, se proposait de passer quelques jours de vacances en Autriche. Alors qu'il conduisait son véhicule sur l'autoroute à péage Rheintal A 14 en direction du Tyrol, il a fait l'objet d'un contrôle routier à proximité de la sortie Wolfurt/Lauterach, en application du Bundesstraßen-Mautgesetz, et il a été constaté à cette occasion que son véhicule n'avait pas de vignette valable.

11. En conséquence, par décision du 4 décembre 2006, de la Bezirkshauptmannschaft Bregenz (Autorité administrative du district de Bregenz), statuant en matière de sanctions administratives, M. Gottwald, tout en bénéficiant d'un assouplissement exceptionnel de la sanction au titre de l'article 20 de la loi sur les sanctions administratives (Verwaltungsstrafgesetz), s'est vu infliger une amende d'un montant de 200 euros pour avoir conduit un véhicule sur le réseau routier à péage sans avoir acquitté le montant de la vignette à durée déterminée, avant l'utilisation de la route à péage, au moyen de l'apposition d'une vignette sur ledit véhicule.

Selon cette décision, il aurait ainsi enfreint les dispositions combinées de l'article 20, paragraphe 1, et des articles 10, paragraphe 1, et 11, paragraphe 1, du Bundesstraßen-Mautgesetz.

12. Dans le cadre de la procédure au principal, l'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg est appelé à statuer sur le recours formé par M. Gottwald à l'encontre de cette décision.

13. Il ressort de la décision de renvoi que la juridiction éprouve des doutes quant au point de savoir si l'article 13, paragraphe 2, du Bundesstraßen-Mautgesetz, qui constitue une mesure de soutien aux personnes handicapées ayant leur domicile en Autriche, est compatible avec l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité établie à l'article 12 CE.

14. La juridiction de renvoi note, à cet égard, que le fait de réserver le bénéfice d'une exonération de la vignette payante aux seules personnes handicapées ayant dans le pays leur domicile ou leur lieu de résidence habituel constitue par principe une discrimination indirecte en raison de la nationalité au sens de cette disposition, qui ne peut être justifiée que si la différence de traitement repose sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et que si la différence de traitement est proportionnée vis-à-vis de l'objectif qui est ainsi légalement poursuivi.

15. Selon la juridiction de renvoi, l'article 12 CE trouve à s'appliquer, soit en raison du fait que M. Gottwald entendait prendre des vacances en Autriche, de sorte qu'il s'est rendu dans un autre État membre pour y bénéficier d'un service [3] ou, en tout état de cause, en raison du fait que la situation en question est régie par le titre V du traité CE, sur la politique commune des transports.

16. C'est dans ce cadre que l'Unabhängiger Verwaltungssenat des Landes Vorarlberg a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour à titre préjudiciel la question suivante:

«L'article 12 CE doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à l'application d'une disposition nationale qui prévoit que l'octroi à titre gratuit d'une vignette annuelle pour un véhicule en vue de son utilisation sur les routes nationales à péage est limité aux personnes souffrant d'un handicap déterminé et qui ont dans l'État en cause leur domicile ou leur lieu de résidence habituel?»

3 — La juridiction de renvoi se réfère à cet égard à l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 2 février 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195).

IV — Analyse juridique

A — *Sur la recevabilité*

1. Les principaux arguments des parties

17. Dans la présente affaire, des observations écrites ont été déposées par M. Gottwald, par le gouvernement autrichien et par la Commission des Communautés européennes. Toutes ces parties étaient également représentées lors de l'audience du 12 mars 2007.

18. Selon le gouvernement autrichien, la recevabilité de la présente demande de décision préjudicielle est à tout le moins douteuse.

19. Il fait essentiellement valoir à cet égard que, indépendamment de l'appréciation de la conformité au regard du droit communautaire de l'exigence du domicile pour l'obtention gratuite d'une vignette, M. Gottwald doit être sanctionné au motif qu'il a de toute façon enfreint l'obligation, établie à l'article 11, paragraphe 1, du Bundesstraßen-Mautgesetz, d'apposer une vignette sur le véhicule avant d'utiliser les routes à péage.

20. La procédure d'exception réglée à l'article 13, paragraphe 2, du Bundesstraßen-Mautgesetz, qui fait l'objet de la question préjudicielle et suivant laquelle une vignette annuelle est accordée gratuitement, sur demande et à certaines conditions, à un cercle déterminé de personnes handicapées, n'est pas, en tant que telle, en cause dans l'affaire au principal.

21. La juridiction de renvoi note dans ce contexte que M. Gottwald n'a jamais demandé à obtenir une telle vignette.

22. Il apparaît donc, aux yeux du gouvernement autrichien, que la question posée est sans rapport avec les faits réels de l'affaire et que la réponse de la Cour aurait un caractère purement hypothétique, de sorte que la demande doit être tenue pour irrecevable, conformément à la jurisprudence de la Cour.

23. Selon la Commission, au contraire, la demande est recevable. Elle souligne, à cet égard, qu'il appartient en principe à la juridiction nationale de décider si une question de droit communautaire est pertinente aux fins de la procédure au principal devant la juridiction nationale. La juridiction de renvoi a expressément considéré, dans sa décision, que c'était le cas en l'espèce. En outre, il ne semble pas qu'on puisse exclure que la réponse de la Cour puisse à tout le moins aboutir à une nouvelle réduction de l'amende infligée dans la procédure au principal, ce qui, à la lumière de la jurisprudence plutôt

abondante de la Cour concernant la recevabilité des renvois préjudiciels, suffirait à établir que la question présentement en cause n'est pas simplement hypothétique.

24. M. Gottwald observe que même si, formellement, une demande visant la délivrance d'une vignette gratuite aurait pu être faite, une telle demande aurait été infructueuse.

2. Appréciation

25. On doit tout d'abord rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour [4].

26. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer [5].

27. Le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit communautaire sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées [6].

28. Nous estimons cependant que tel n'est pas le cas en l'espèce.

29. Même s'il est exact que M. Gottwald n'a pas demandé à bénéficier d'une vignette gratuite et tout en admettant qu'une personne handicapée, ainsi que l'a soutenu le gouvernement autrichien, s'expose à une contravention du seul fait qu'elle n'a pas apposé de vignette sur le véhicule avant d'emprunter la route à péage, même si elle a droit à une vignette gratuite, il n'en est pas moins vrai qu'il est loin d'être établi que la juridiction de renvoi serait empêchée de tirer les consé-

4 — Voir, notamment, arrêts du 11 septembre 2008, Eckelkamp e.a. (C-11/07, Rec. p. I-6845, point 27); du 16 décembre 2008, Michaniki (C-213/07, Rec. p. I-9999, point 32), ainsi que du 5 mars 2009, Apis-Hristovich (C-545/07, Rec. p. I-1627, point 28).

5 — Voir, notamment, arrêts précités Eckelkamp e.a. (point 27); Michaniki (point 33), ainsi que Apis-Hristovich (point 29).

6 — Voir, notamment, arrêts précités Eckelkamp e.a. (point 28); Michaniki (point 34), ainsi que Apis-Hristovich (point 30).

quences qui s'attachent à la réponse fournie par la Cour, à la suite du renvoi préjudiciel.

30. Plus particulièrement, on ne saurait exclure — ce que le gouvernement autrichien ne conteste d'ailleurs pas — qu'une décision de la Cour statuant en ce sens qu'une règle nationale telle que celle présentement en cause, en tant qu'elle ne permet pas la délivrance d'une vignette gratuite, est contraire à l'article 12 CE, pourrait être prise en considération par la juridiction de renvoi en tant que circonstance atténuante supplémentaire, lorsqu'elle statuera sur le recours de M. Gottwald.

31. À notre sens, la question déférée à titre préjudiciel apparaît donc, à la lumière de la jurisprudence de la Cour susmentionnée, recevable.

B — *Sur le fond*

1. Les principaux arguments des parties

32. Selon M. Gottwald, l'article 12 CE doit être interprété comme s'opposant à une législation nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal.

33. Il soutient, plus particulièrement, que cet article est applicable au motif qu'il a reçu, en tant que touriste, un service dans le domaine du transport. Une règle telle que celle en cause restreint également le droit de se déplacer et de résider librement dans un autre État membre, reconnu à l'article 18 CE.

34. De l'avis de M. Gottwald, dans la mesure où l'exonération du paiement de la vignette pour l'utilisation de l'autoroute en question est limitée aux personnes handicapées domiciliées ou ayant leur résidence habituelle en Autriche, cette mesure constitue une discrimination indirecte en raison de la nationalité, contraire à l'article 12 CE. Elle n'est ni nécessaire ni proportionnée. Sous cet angle, l'inégalité de traitement en cause est également disproportionnée eu égard au fait qu'un pourcentage élevé de non-résidents utilisent régulièrement les routes à péage en Autriche, et que parmi eux peuvent se trouver une certaine proportion de personnes handicapées.

35. M. Gottwald souligne, en outre, que la vignette annuelle gratuite est délivrée sans que soit vérifié si la personne handicapée fait effectivement usage de cette vignette. Les aspects sociaux de la mesure ne sauraient donc être décisifs. Il existe déjà un permis européen de stationnement pour les personnes handicapées, de sorte qu'on ne saurait soutenir que l'octroi de la gratuité d'utilisation des routes à péage au profit de personnes handicapées, quelle que soit leur résidence, se traduirait par une charge administrative particulière pour la République d'Autriche.

36. M. Gottwald ajoute que la délivrance d'une vignette annuelle gratuite à des personnes handicapées ne constitue pas une prestation sociale non contributive dont l'octroi pourrait être soumis à la condition, pour l'intéressé, de faire la preuve d'un certain degré d'intégration dans la société de l'État membre concerné. Il note, enfin, qu'il n'existe malheureusement, actuellement, aucune classification commune dans la Communauté européenne, concernant les degrés de handicap.

37. À l'opposé, bien qu'il admette l'application en l'espèce de l'article 12 CE, le gouvernement autrichien est d'avis que cette disposition ne s'oppose pas à une règle nationale telle que celle présentement en cause.

38. Il soutient que la délivrance gratuite de vignettes annuelles aux personnes handicapées constitue une prestation sociale à caractère non contributif. Ainsi qu'il résulte de la jurisprudence, notamment celle de l'arrêt Grzelczyk [7], le bénéfice d'une prestation sociale d'un régime non contributif ne saurait être subordonné, à des conditions différentes, de celles applicables aux ressortissants de l'État membre concerné, ce qui toutefois ne serait pas le cas en l'espèce.

7 — Arrêt du 20 septembre 2001 (C-184/99, Rec. p. I-6193).

39. Ainsi que l'a souligné, en outre, le gouvernement autrichien lors de l'audience, la prestation en question n'est pas liée à une condition classique de domicile puisqu'elle peut également être délivrée à des personnes handicapées n'ayant que leur «résidence habituelle», au sens de l'article 66, paragraphe 2, de la Jurisdiktionsnorm (loi sur l'attribution de compétence et la compétence territoriale des juridictions ordinaires en matière civile du 1er août 1895). Pour déterminer la résidence habituelle, des circonstances de nature privée et/ou professionnelle peuvent être prises en considération de sorte que, par exemple, des personnes handicapées exerçant régulièrement une activité professionnelle en Autriche peuvent également se voir délivrer une vignette gratuite.

40. À cet égard toutefois, étant donné que la juridiction de renvoi part de l'hypothèse que cette règle constitue une discrimination indirecte, une telle différence de traitement fondée sur le domicile est susceptible d'être justifiée par un objectif légitime, qui est de garantir que le demandeur a démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet État [8]. L'exigence du domicile ou de la résidence habituelle sert ainsi l'objectif d'assurer que cette condition est remplie et prévient une explosion des coûts liés à cette mesure [9].

8 — Il est fait référence à l'arrêt du 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119, point 61).

9 — Le gouvernement autrichien a précisé à cet égard, lors de l'audience, que ces coûts seraient cinq fois plus élevés que les coûts actuels (environ 3 millions d'euros en 2008) si la vignette gratuite devait être accordée sans considération de la résidence (habituelle), ainsi qu'à des personnes handicapées utilisant les routes à péage uniquement lors d'un court séjour en Autriche, comme c'est le cas en l'espèce.

41. Le gouvernement autrichien souligne ensuite que la délivrance d'une vignette annuelle gratuite à des personnes handicapées poursuit l'objectif de faciliter la mobilité personnelle de personnes ne pouvant pas, en raison de ce handicap, recourir au transport public. Il serait, de surcroît, évident — du fait même que seules des vignettes annuelles peuvent être délivrées dans ce contexte — que la prestation en question a pour but de venir en aide à ceux qui font un usage régulier et prolongé des routes à péage et non à ceux qui n'utilisent les autoroutes autrichiennes que sur une brève période. À cet égard, une personne handicapée domiciliée en Autriche qui n'utiliserait une route à péage qu'occasionnellement ou pour une brève période devrait également acquitter le montant d'une vignette.

42. La Commission soutient que la présente affaire doit être appréciée à la lumière de l'article 12 CE, applicable tant en raison de ce que M. Gottwald a fait usage de sa liberté de circulation et de séjour prévue à l'article 18 CE qu'en raison de la liberté qui est la sienne, en tant que touriste, de recevoir une prestation au titre de l'article 49 CE. Elle soutient que le fait de percevoir une taxe différente selon le domicile des personnes handicapées alors que ces personnes se trouvent, par ailleurs, dans des situations identiques, constitue une discrimination indirecte en raison de la nationalité.

43. Toutefois, alors que dans ses observations écrites, elle estimait que la mesure nationale en cause constituait une discrimination injustifiée, interdite en vertu de l'article 12 CE, la Commission a conclu, lors de l'audience, sur la base des clarifications apportées par le gouvernement autrichien, en ce sens que, eu égard à l'objectif poursuivi par l'octroi d'une vignette annuelle gratuite, à la notion de résidence habituelle et au fait qu'une personne handicapée résidant en Autriche devrait acquitter une taxe dans la situation de M. Gottwald, la législation autrichienne en cause était en fait conforme à cet article.

2. Appréciation

44. Il convient de noter, premièrement, qu'une prestation sociale telle que celle présentement en cause relève manifestement, en tant que telle, de la compétence des États membres. Partant, pour autant que le droit communautaire soit concerné, il appartient en principe — si désirable que cela puisse être — à chaque État membre de décider s'il adopte ou non une mesure sociale telle que celle présentement en cause, consistant en la délivrance, à certaines conditions, d'une vignette annuelle gratuite au bénéfice de personnes handicapées ou, par la même occasion, de prendre toute autre mesure de ce genre, telle que par exemple, de tenir à disposition de personnes handicapées une telle vignette d'une période de validité de dix jours. Les États membres ont une ample marge d'appréciation dans l'exercice de leurs pouvoirs en matière de politique sociale [10].

10 — Voir, dans ce contexte, arrêts du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451, point 21); du 18 juillet 2007, Geven (C-213/05, Rec. p. I-6347, point 27), ainsi que du 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, Rec. p. I-3993, point 23).

45. Pour autant cependant qu'un État membre exerce cette compétence, il ressort à l'évidence de la jurisprudence de la Cour que l'État membre est néanmoins tenu d'agir dans le respect du droit communautaire et, notamment, des dispositions du traité concernant la liberté accordée à tout citoyen de l'Union de se déplacer et de résider librement sur le territoire des États membres et l'interdiction fondamentale de discrimination en raison de la nationalité [11].

46. Dans les circonstances de la présente affaire, il est évident que le voyage de M. Gottwald en Autriche n'avait pas été entrepris en vue d'exercer ses droits dans le contexte de la libre circulation des travailleurs, de sorte qu'il ne lui est pas possible de revendiquer l'octroi d'une vignette annuelle gratuite, en termes d'«avantage social», sur la base de l'égalité de traitement prescrite à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) nº 1612/68 [12], pas plus que cette prestation ne pourrait être appréciée à la lumière du règlement (CEE) nº 1408/71 [13].

47. En tant que citoyen de l'Union, toutefois, M. Gottwald a en principe dans le domaine d'application du traité CE le droit, pour autant qu'il estime par ailleurs être dans une situation équivalente, à un traitement égal, indépendamment de sa nationalité [14].

48. En conséquence, dans la mesure où il peut se prévaloir de ce droit dans les circonstances de la présente affaire, la question qu'il y a lieu de trancher en l'espèce est, en substance, de savoir si le fait de réserver la délivrance d'une vignette annuelle gratuite aux personnes handicapées ayant au minimum leur résidence habituelle dans l'État membre concerné constitue une discrimination interdite en raison de la nationalité ou, en d'autres termes, eu égard aux circonstances spécifiques de l'affaire, si la raison pour laquelle une personne dans la situation de M. Gottwald s'est vu refuser la délivrance de cette vignette peut être imputée à la nationalité ou, à l'opposé, à un autre facteur objectif, indépendant de la nationalité [15].

49. Nous nous proposons donc d'examiner de manière plus précise, premièrement, si la situation qui caractérise la procédure au principal doit être examinée, comme le suggère la juridiction de renvoi, par référence à l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité établie à l'article 12 CE; deuxièmement — en cas de réponse affirmative — si la législation en cause est généralement de nature à induire une discrimination en vertu de cet article et, troisièmement, si la différenciation de nature à induire une

11 — Voir en ce sens, notamment arrêts du 29 avril 2004, Pusa (C-224/02, Rec. p. I-5763, point 22); Tas-Hagen et Tas, précité (point 22), ainsi que Nerkowska, précité (point 24).

12 — 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).

13 — Règlement du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), tel que modifié et mis à jour.

14 — Voir, notamment, arrêts Grzelczyk, précité (point 31), et du 2 octobre 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613, point 23).

15 — Il apparaît ainsi clairement que la présente affaire est en réalité non une affaire de discrimination en raison du handicap, mais, éventuellement, une discrimination (indirecte) en raison de la nationalité.

discrimination est, cependant, fondée sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité.

50. En ce qui concerne, tout d'abord, l'applicabilité de l'article 12 CE à la présente affaire, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour qu'un citoyen de l'Union peut en principe se prévaloir du droit à l'égalité de traitement indépendamment de la nationalité, tel qu'ancré dans cette disposition, dans toutes les situations relevant du domaine d'application ratione materiae du droit communautaire [16].

51. Il apparaît également clairement de la jurisprudence de la Cour que parmi ces situations figurent celles relatives à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité, notamment celles relevant de la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres telle que conférée par l'article 18 CE [17].

52. Pour ce qui est de la présente affaire, il suffit à notre sens d'observer que, en se déplaçant dans un autre État membre en vue de prendre quelques vacances dans ce pays, M. Gottwald a simplement fait usage de son droit en tant que citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, conformément à l'article 18 CE. Ne serait-ce que pour cette raison, la situation en cause dans l'affaire au principal n'est pas purement interne, mais relève du domaine d'application ratione materiae du droit communautaire pour lequel l'article 12 CE est d'application.

53. Nous convenons toutefois avec la Commission de ce que la situation présentement en cause est également régie par le droit communautaire en ce que, pour autant qu'il s'est rendu en Autriche en qualité de touriste pour y passer des vacances, M. Gottwald doit être considéré comme un destinataire de services et que, en tant que tel, il peut donc valablement se fonder sur les dispositions combinées de l'article 12 CE et de l'article 49 CE, relatifs à la libre prestation des services [18].

54. Il y a donc lieu d'examiner si une mesure sociale telle que présentement en cause satisfait aux exigences de l'article 12 CE en

16 — Voir en ce sens, notamment, arrêts du 24 novembre 1998, Bickel et Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637); Garcia Avello, précité (point 23), ainsi que Bidar, précité (point 36).

17 — Voir, notamment, arrêts Garcia Avello, précité (point 24); Bidar, précité (point 33); du 12 juillet 2005, Schempp (C-403/03, Rec. p. I-6421, point 18), et du 4 décembre 2008, Zablocka-Weyhermüller, C-221/07, Rec. p. I-9029, point 29.

18 — Voir, en ce sens, arrêts Cowan, précité (point 15); Bickel et Franz, précité (point 15), ainsi que du 16 janvier 2003, Commission/Italie (C-388/01, Rec. p. I-721, point 12). Il convient néanmoins, selon nous, d'examiner la présente affaire — conformément à la question déférée — sous l'angle de l'interdiction générale de discrimination édictée à l'article 12 CE et non sous l'angle de l'expression spécifique donnée à cette interdiction, dans le cadre de la libre circulation des services, à l'article 49 CE, dans la mesure où l'on peut soutenir que l'utilisation de routes à péage constitue un moyen d'accéder aux services recherchés en définitive, plutôt que comme la prestation de services effectivement recherchée. En d'autres termes, la discrimination dont se plaint le requérant au principal apparaît en quelque sorte incidente par rapport aux services pertinents. Néanmoins, en tout état de cause, l'appréciation que nous ferons de la mesure en cause s'applique, mutatis mutandis, également à l'interdiction spécifique de discrimination prévue à l'article 49 CE.

ce que le bénéfice de cette mesure est réservé à des personnes handicapées domiciliées ou ayant leur résidence ordinaire dans l'État membre concerné, à l'exclusion par conséquent des personnes se trouvant dans la situation de M. Gottwald.

55. À cet égard, on doit rappeler que la Cour a, dans une jurisprudence constante, jugé que l'article 12 CE prohibe non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité, mais encore toute forme dissimulée de discrimination qui, par l'application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat [19].

56. Tel est le cas tant en ce qui concerne la condition de domicile que la condition de résidence habituelle, telles que prévues à l'article 13, paragraphe 2, du BundesstraßenMautgesetz, dans la mesure où ces exigences risquent en effet de jouer principalement au détriment des ressortissants d'autres États membres [20].

57. Force est donc de conclure que la disposition nationale en cause dans l'affaire au principal est en effet susceptible de constituer une discrimination indirecte en raison de la nationalité, au sein de l'article 12 CE.

58. Cette constatation ne permet cependant pas, à elle seule, de conclure que cette disposition est incompatible avec l'article 12 CE. Elle ne le serait notamment pas si la disposition en question était justifiée par des circonstances objectives, à savoir, plus particulièrement, s'il peut être démontré qu'elle se fonde sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi par le droit national [21].

59. À notre sens, il n'apparaît pas que la législation nationale concernant la délivrance d'une vignette gratuite présentement en cause, en tant qu'elle se réfère au domicile et à la résidence habituelle en tant que condition d'octroi et considération prise de la nature et de l'objectif de cette mesure sociale, ne puisse pas être réputée objectivement justifiable et proportionnée. Il y a lieu dans ce contexte de faire les observations suivantes.

60. On doit rappeler, premièrement, que pour ce qui est d'un certain nombre d'avantages sociaux et de prestations sociales, la Cour a admis qu'il pouvait être légitime de

19 — Voir en ce sens, notamment, arrêts du 10 février 1994, Mund & Fester (C-398/92, Rec. p. I-467, point 14), et Commission/Italie, précité (point 13).

20 — Voir, en ce sens, arrêts du 23 janvier 1997, Pastoors et TransCap (C-29/95, Rec. p. I-285, point 17); du 29 avril 1999, Ciola (C-224/97, Rec. p. I-2517, point 14), ainsi que du 23 mars 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703, point 65).

21 — Voir à cette fin, notamment, arrêts Mund & Fester, précité (point 17); Bickel et Franz, précité (point 27); Bidar, précité (point 54), ainsi que du 15 septembre 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275, point 29).

s'assurer de l'existence d'un certain lien entre le bénéficiaire d'une prestation sociale ou d'un avantage social et l'État membre concerné, tels — en fonction des circonstances et de la nature de l'avantage en cause — un lien authentique entre la personne et le marché de l'emploi de l'État membre concerné, un degré de rattachement à la société dudit État, ou, plus spécifiquement, un certain degré d'intégration dans la société de l'État membre concerné [22].

61. Il ressort, deuxièmement de la jurisprudence de la Cour que la résidence peut, en principe, constituer un critère de nature à montrer l'existence d'un tel rattachement. Là encore, la question de savoir si un tel lien est légitime aux fins de la jurisprudence de la Cour citée au point précédent dépendra, entre autres facteurs, de la prestation ou de l'avantage considéré, notamment, du point de savoir si la condition de résidence dans sa forme spécifique, par exemple le fait d'avoir résidé dans le pays durant un certain temps, est conforme au droit communautaire et, plus particulièrement, si elle est proportionnée [23].

62. Pour ce qui est, à la lumière de ce qui précède, de la justification et du caractère proportionné des exigences de résidence attachées à la mesure sociale en cause dans la présente affaire, on doit rappeler que cette mesure consiste à délivrer une vignette annuelle gratuite à des personnes présentant un handicap déterminé, à savoir, selon la disposition nationale en cause, à des personnes possédant une carte de handicapé sur laquelle figurent les mentions: difficulté de marcher prononcée et durable, incapacité d'utiliser les transports en commun en raison d'une affection de santé durable, ou cécité.

63. Il est constant (et d'ailleurs en accord avec la nature de la mesure décrite ci-dessus) que cette mesure vise à assister les personnes handicapées en favorisant leur mobilité et leur intégration sociale sur une base annuelle.

64. À cet égard, nous croyons, en premier lieu, qu'il est conforme à la nature d'une telle mesure — qui cherche à promouvoir la mobilité des personnes handicapées en les exemptant, à certaines conditions, de l'obligation de payer une vignette pour l'usage de routes à péage sur le territoire de l'État membre — de déterminer le droit à une telle prestation, notamment, par référence à un

22 — Voir en ce sens, notamment, arrêts du 11 septembre 2007, Hendrix (C-287/05, Rec. p. I-6909, point 55), ainsi que arrêts précités Collins (point 67); Bidar (point 54); Tas-Hagen et Tas (points 34 et 35), et Nerkowska (point 37).

23 — Voir dans ce contexte, notamment, arrêts Bidar, précité (point 59); Nerkowska, précité (points 39 et 41), ainsi que du 18 novembre 2008, Förster (C-158/07, Rec. p. I-8507, points 50 et 58).

critère de résidence, apte à montrer un certain rattachement au territoire de l'État membre concerné et à sa société.

65. Il convient, en second lieu, de souligner — ainsi qu'il a été clarifié lors de l'audience — que le domicile, au sens ordinaire de ce terme, n'est pas considéré comme le seul lien de rattachement avec l'État membre concerné habilitant des personnes handicapées éligibles à solliciter une vignette annuelle gratuite. Conformément au concept de la résidence habituelle, tel qu'applicable au titre du droit national en cause, un lien suffisant peut également être établi par d'autres facteurs montrant un rattachement permanent ou régulier au territoire de l'État membre concerné, par exemple, l'exercice d'une profession ou, également, d'activités privées sur une base régulière en Autriche.

66. Dans ce contexte, il est certes exact qu'il ne résulte pas, expressis verbis, des conditions exposées à l'article 13, paragraphe 2, du Bundesstraßen-Mautgesetz que la délivrance d'une vignette gratuite est subordonnée à la durée ou à la fréquence de l'usage des routes à péage par l'intéressé, pas plus qu'il ne semble — ainsi que M. Gottwald l'a observé sans être contredit sur ce point — que des contrôles aient lieu à cet égard, par rapport aux personnes en possession d'une telle vignette. Nous ne sommes donc pas convaincu par l'argument, avancé par le gouvernement autrichien, suivant lequel une personne handicapée ayant son domicile ou sa résidence habituelle en Autriche et qui n'utilise les routes à péage qu'occasionnellement ou pour une brève période serait tenue en tout cas également d'acheter une vignette.

67. Néanmoins, cette constatation, premièrement, n'a pas pour effet, par elle-même, de remettre en question le fait — souligné par le gouvernement autrichien — que la mesure sociale en cause est destinée à venir en aide aux personnes handicapées qui, par nécessité, empruntent des routes à péage de façon relativement régulière.

68. Deuxièmement, il n'en demeure pas moins, en tout état de cause, que cette mesure consiste dans la délivrance d'une vignette gratuite *annuelle*. Il nous semble objectivement justifié et — eu égard à l'ample marge discrétionnaire dont jouissent les États membres par rapport aux prestations sociales relevant de leur compétence [24] — non disproportionné de subordonner le droit à une telle vignette à l'existence, au minimum, d'une certaine stabilité dans le lien de rattachement — mis en lumière par la résidence habituelle — entre le bénéficiaire de la

24 — Voir en ce sens, notamment, arrêt Tas-Hagen et Tas, précité (point 36). Voir, également, point 44 des présentes conclusions.

vignette annuelle et l'État membre sur le territoire duquel se trouvent les routes à péage concernées [25].

69. La délivrance d'une vignette annuelle gratuite à des personnes handicapées, soumise à la condition qu'elles soient domiciliées ou résident habituellement dans l'État membre concerné, n'est donc, à notre sens, pas contraire à l'interdiction en raison de la nationalité édictée à l'article 12 CE, sans qu'il soit nécessaire en l'espèce de considérer également, par rapport à des personnes n'y ayant pas leur domicile ni leur résidence ordinaire, dans quelle mesure des difficultés concernant la vérification du degré d'incapacité exigé à défaut d'une carte de handicapé autrichienne pourraient justifier le refus d'octroyer la prestation dont il s'agit.

70. Pour ce qui est, en tout état de cause, des circonstances particulières de la présente affaire, on doit garder présent à l'esprit, pour finir, que seules les personnes se trouvant elles-mêmes dans la même situation peuvent revendiquer le même traitement en droit, quelle que soit leur nationalité [26].

71. De ce point de vue, force est de constater qu'une personne handicapée telle que M. Gottwald, qui ne se rend dans l'État membre concerné que pour y passer des vacances et qui n'a donc qu'un lien de rattachement purement temporaire avec cet État membre, se trouve — sous l'angle de l'octroi d'une prestation sociale destinée à promouvoir la mobilité et l'intégration sociale des personnes handicapées sur une base annuelle — dans une situation objectivement différente de celle d'une personne domiciliée ou ayant une résidence habituelle sur le territoire de l'État membre concerné, et pour laquelle l'utilisation des routes à péage peut donc revêtir une signification sensiblement différente en termes de mobilité et d'intégration sociale dans cet État membre.

72. À la lumière des considérations qui précèdent, la question déférée appelle une réponse en ce sens que l'article 12 CE, lu en liaison avec l'article 18 CE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application d'une législation nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal, destinée à promouvoir la mobilité et l'intégration sociale de personnes handicapées sur une base annuelle, prévoyant que l'octroi à titre gratuit d'une vignette annuelle pour circuler sur des routes nationales à péage est limité aux personnes souffrant d'un handicap déterminé et qui ont dans l'État en cause leur domicile ou leur lieu de résidence habituel, en ce compris les personnes exerçant une activité professionnelle et/ou privée régulière dans cet État membre.

25 — La justification et la proportionnalité des conditions de domicile ou de résidence habituelle devraient évidemment être appréciées différemment si des vignettes valables pour une brève période étaient délivrées sous réserve qu'il soit satisfait à de telles exigences.

26 — Voir, dans ce contexte, arrêt du 8 juillet 2004, Gaumain-Cerri et Barth (C-502/01 et C-31/02, Rec. p. I-6483, points 34 et 35). Voir point 47 des présentes conclusions (ainsi que jurisprudence citée).

V — Conclusion

73. Nous proposons donc à la Cour de répondre à la question déférée, comme suit:

«L'article 12 CE, lu en liaison avec l'article 18 CE, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application d'une législation nationale telle que celle en cause dans l'affaire au principal, destinée à promouvoir la mobilité et l'intégration sociale de personnes handicapées sur une base annuelle, prévoyant que l'octroi à titre gratuit d'une vignette annuelle pour circuler sur des routes nationales à péage est limité aux personnes souffrant d'un handicap déterminé et qui ont dans l'État en cause leur domicile ou leur lieu de résidence habituel, en ce compris les personnes exerçant une activité professionnelle et/ou privée régulière dans cet État membre.»