

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. M. POIARES MADURO

présentées le 28 février 2008¹

1. Une fois de plus, la Cour est invitée à se prononcer sur la licéité d'une condition de résidence imposée aux bénéficiaires d'une prestation sociale prévue par la législation d'un État membre. L'achoppement naît de la citoyenneté de l'Union européenne, car l'intégration civile et sociale que, par le développement progressif d'un statut de citoyen de l'Union, le traité tend à promouvoir² n'a pour horizon que les frontières externes de l'Union et invite donc à dépasser le cadre territorial des communautés nationales.

une législation nationale qui subordonne le versement d'une pension d'invalidité au titre d'une incapacité de travail liée à un séjour dans des espaces concentrationnaires à la condition que l'ayant droit réside sur le territoire de la République de Pologne.

I — Cadre juridique

2. Dans la présente affaire, la Cour, saisie à titre préjudiciel, est interrogée par le Sąd Okręgowy w Koszalinie IV Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych (tribunal régional de Koszalin, IV^e chambre du travail et de la sécurité sociale, Pologne) sur l'interprétation qu'il convient de retenir de l'article 18 CE, qui garantit aux citoyens de l'Union le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Le juge a quo se demande si cette disposition s'oppose à

La réglementation communautaire

3. Aux termes de l'article 17 du traité CE:

«1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

¹ — Langue originale: le français.

² — Voir sur ce point, Azoulai, L., «Le rôle constitutionnel de la Cour de justice des Communautés européennes tel qu'il se dégage de sa jurisprudence», article à paraître dans la *Revue trimestrielle de droit européen*.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.»

4. L'article 18, paragraphe 1, du traité CE dispose:

«Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.»

La réglementation nationale

5. Aux termes, en substance, de la loi polonaise du 29 mai 1974 sur les pensions des invalides de guerre et de l'armée ainsi que des membres de leur famille, telle que modifiée par l'article 12, paragraphe 2, de la loi du 24 janvier 1991 sur les combattants et certaines personnes victimes de répressions pendant et après la guerre, ont droit aux prestations les personnes qui ont subi une invalidité liée à un séjour dans des camps de captivité ou d'internement pendant ou après la guerre.

6. En vertu de l'article 5 de la loi sur les pensions des invalides de guerre et de l'armée ainsi que des membres de leur famille, les prestations prévues par la loi sont servies à l'ayant droit pendant la durée de son séjour sur le territoire de la République de Pologne, à moins que la loi ou un traité international n'en dispose autrement.

II — Le litige au principal et la question préjudicielle

7. Le renvoi préjudiciel trouve son origine dans un litige opposant M^{me} Halina Nerkowska à l'institution de sécurité sociale, caisse de Koszalin.

8. M^{me} Nerkowska est née le 2 février 1946 sur le territoire de l'actuelle Biélorussie. À l'âge de trois ans, elle a perdu ses parents, qui ont été déportés en Sibérie en vertu d'une décision judiciaire. En avril 1951, l'assurée et sa famille (frère et tante) ont eux-mêmes été déportés en URSS où elle a vécu dans des conditions difficiles jusqu'en janvier 1957. Ce n'est qu'à l'issue d'une période de près de six ans qu'elle a été autorisée à rentrer en Pologne. Après avoir étudié et travaillé dans son pays, elle l'a quitté en 1985 pour s'établir en Allemagne.

9. Sur demande de la requérante au principal, l'institution de sécurité sociale, caisse de Koszalin, lui a reconnu, par décision du 4 octobre 2002, un droit à pension d'invalidité au titre de son incapacité partielle de travail liée à son séjour dans des espaces concentrationnaires mais a suspendu le versement des prestations dues à ce titre, au motif qu'elle résidait à l'étranger. La suspension du versement de la pension d'invalidité a été confirmée par un jugement du 22 mai 2003.

10. Tirant argument de l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne et de l'incorporation consécutive du droit communautaire au droit polonais, la demanderesse au principal déposa une nouvelle demande tendant au versement des prestations correspondant à son droit à pension en septembre 2006. Par décision en date du 14 septembre 2006, l'institution de sécurité sociale, caisse de Koszalin, a néanmoins renouvelé son refus de paiement, au motif que la requérante au principal ne résidait pas sur le territoire de la République de Pologne.

11. La requérante au principal s'est alors tournée vers le tribunal régional de Koszalin pour lui demander que le versement de sa pension d'invalidité lui soit accordé, faisant valoir que, compte tenu de l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne, son lieu actuel de résidence ne pouvait constituer un motif de suspension du versement des prestations auxquelles elle a droit.

12. Estimant que de l'interprétation du droit communautaire dépendait la solution du litige, le tribunal régional de Koszalin interroge la Cour sur le point de savoir si le droit de libre circulation et de séjour attaché par l'article 18 CE à la citoyenneté de l'Union fait obstacle à l'application de réglementations nationales, telle que celle en cause dans l'espèce, qui conditionnent le versement de prestations dues au titre d'une pension d'invalidité à raison d'une incapacité de travail liée à un séjour dans un espace concentrationnaire à la résidence de l'ayant droit sur le territoire national.

III — Appréciation

13. Il convient d'emblée de préciser qu'il n'est contesté par aucune des parties que les prestations sociales, telles qu'une pension d'invalidité pour une incapacité de travail causée par un séjour dans un espace concentrationnaire en cause dans cette affaire, ne relèvent pas des instruments communautaires de coordination des systèmes d'assurance sociale, qui prohibent en principe toute condition de résidence imposée au bénéficiaire. En effet, en particulier le règlement (CEE) n° 1408/71, qui pose le principe de l'exportabilité des prestations de sécurité sociale, exclut expressément de son champ d'application les «régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou

de ses conséquences»³. Or, la prestation d'invalidité en cause doit être vue comme une prestation en faveur des victimes des conséquences de la guerre, eu égard à sa finalité et à ses conditions d'octroi: indépendante de la qualité de travailleur, elle vise à compenser les souffrances endurées en déportation; elle n'apparaît donc pas comme la contrepartie de cotisations versées mais présente un caractère indemnitaire⁴.

14. Dès lors qu'une pension telle que celle en cause dans cette affaire ne constitue pas une prestation de sécurité sociale, il ressortit à la compétence des États membres d'en fixer le régime, notamment les conditions d'octroi. Ils se doivent néanmoins d'exercer leur compétence nationale retenue dans le respect des dispositions du traité, en particulier de celles relatives à la liberté reconnue à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres⁵. Cette liberté de circulation et de

séjour constitue une liberté fondamentale⁶ qui est au cœur même de la citoyenneté de l'Union.

15. Or, en tant que ressortissante polonaise, M^{me} Nerkowska jouit du statut de citoyen de l'Union en vertu de l'article 17, paragraphe 1, CE. Elle peut donc éventuellement se prévaloir, y compris à l'égard de son État membre d'origine, des droits afférents à un tel statut⁷.

16. Certes, la citoyenneté de l'Union, fût-elle constitutive d'un «statut fondamental des ressortissants des États membres»⁸, n'a pas pour objectif d'étendre le champ d'application matériel du traité à des situations internes n'ayant aucun rattachement avec le droit communautaire⁹. Mais, parmi les situations relevant du champ d'application ratione materiae du droit communautaire 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 CE¹⁰. De plus, en fixant sa résidence

3 — Article 4, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO L 28, p. 1).

4 — Pour un raisonnement identique aboutissant également à exclure la qualification de prestations de sécurité sociale: de prestations en faveur des prisonniers de guerre, voir arrêts du 6 juillet 1978, Directeur régional de la Sécurité sociale de Nancy (9/78, Rec. p. 1661); du 16 septembre 2004, Baldinger (C-386/02, Rec. p. I-8411); de pensions militaires d'invalidité, voir arrêt du 31 mai 1979, Even et ONPTS (207/78, Rec. p. 2019); de prestations prévues par une législation ayant pour but d'alléger certaines situations nées d'événements liés au régime national-socialiste et à la Seconde Guerre mondiale, voir arrêts du 31 mars 1977, Fossi (79/76, Rec. p. 667), et du 22 février 1979, Tinelli (144/78, Rec. p. 757).

5 — Voir par exemple, arrêts du 23 novembre 2000, Elsen (C-135/99, Rec. p. I-10409, point 33); du 2 octobre 2003, García Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613, point 25); du 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119, point 33), et du 26 octobre 2006, Tas-Hagen et Tas (C-192/05, Rec. p. I-10451, point 22).

6 — Ainsi que la Cour l'a explicitement qualifiée (voir arrêt du 11 juillet 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec. p. I-6191, point 29).

7 — Voir en ce sens en dernier lieu, arrêt du 23 octobre 2007, Morgan et Bucher (C-11/06 et C-12/06, Rec. p. I-9161, point 22).

8 — Arrêts du 20 septembre 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec. p. I-6193, point 31); du 11 septembre 2007, Schwarz et Gootjes-Schwarz (C-76/05, Rec. p. I-6849, point 86).

9 — Voir arrêts précités, Tas-Hagen et Tas (point 23), et García Avello (point 26).

10 — Voir arrêts précités García Avello (point 24), et Schwarz et Gootjes-Schwarz (point 87).

en Allemagne, M^{me} Nerkowska a exercé son droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire d'un État membre autre que celui dont elle est la ressortissante et c'est précisément en raison de son lieu de résidence que les autorités polonaises lui ont refusé le versement de la pension d'invalidité dont le droit lui a été reconnu. L'exercice d'un droit reconnu par l'ordre juridique communautaire ayant eu une incidence sur le versement d'une prestation prévue par la réglementation nationale, une telle situation ne saurait être considérée comme purement interne ni comme dépourvue de tout lien avec le droit communautaire¹¹.

17. L'article 18, paragraphe 1, CE étant applicable à une situation telle que celle en cause au principal, il convient à présent de déterminer s'il s'oppose à une réglementation nationale qui subordonne le versement d'une prestation allouée pour les dommages subis lors d'un séjour dans un espace concentrationnaire à la condition que les victimes résident sur le territoire national.

18. De ce point de vue, il est de jurisprudence établie que les facilités offertes 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 le pénalisant du seul fait qu'il les a exercées¹². Il serait donc incompatible avec le droit de libre circulation qu'un citoyen de l'Union puisse se voir appliquer dans l'État membre dont il est ressortissant un traitement moins favorable que celui dont il bénéficierait s'il n'avait pas fait usage desdites facilités; dans pareil cas, le citoyen de l'Union ne se verrait pas reconnaître dans son État d'origine le même traitement juridique que celui qui est accordé aux ressortissants de cet État se trouvant dans la même situation, il serait désavantagé du seul fait qu'il a exercé sa liberté de circuler et de séjourner dans un autre État membre¹³.

19. Or, une réglementation nationale telle que celle en cause au principal introduit une différence de traitement entre les ressortissants polonais victimes de déportation qui résident en Pologne et ceux qui, ayant fait usage de leur liberté de circuler, ont établi leur résidence dans un autre État membre. En liant le versement de la pension d'invalidité au titre d'une incapacité de travail née d'un séjour dans un espace concentrationnaire à une condition de résidence sur le territoire national, ladite réglementation nationale désavantage certains ressortissants nationaux du seul fait qu'ils ont exercé leur liberté de circulation en fixant leur résidence dans un autre État membre et est donc susceptible de les dissuader de le faire. Elle

11 — Pour un raisonnement analogue, voir arrêt *Tas-Hagen et Tas*, précité (points 24 à 28); arrêt du 12 juillet 2005, *Schempp* (C-403/03, Rec. p. I-6421, points 20 à 25).

12 — Voir arrêt *Schwarz et Gootjes-Schwarz*, précité (point 89) et la jurisprudence citée.

13 — Le statut de citoyen de l'Union en serait donc affecté (voir par exemple, arrêt *D'Hoop*, précité, points 28 et 30).

constitue, partant, une restriction aux libertés reconnues par l'article 18, paragraphe 1, CE à tout citoyen de l'Union.

20. Or, il ressort d'une jurisprudence constante qu'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», étant entendu 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»¹⁴.

21. Quant à l'existence de considérations objectives d'intérêt général, les autorités polonaises soutiennent à titre principal que la législation nationale en cause a pour objet l'octroi de prestations à titre d'indemnisation des dommages et souffrances causés en général par les répressions survenues pendant et après la guerre et, en particulier, pour ce qui est de la requérante au principal, provoqués par la déportation forcée en Sibérie. Ce faisant, la société polonaise tend à témoigner de sa solidarité à l'égard des victimes. Compte tenu de cet objectif, il serait légitime de circonscrire ladite obligation de solidarité aux seules personnes qui conservent un degré de rattachement suffisant à la société polonaise.

22. Il est sans conteste que l'objectif de limitation de la solidarité d'une société aux personnes qui y demeurent suffisamment intégrées est susceptible de constituer, dans certains cas, une considération objective d'intérêt général¹⁵. En l'état actuel du droit communautaire, un État membre peut faire dépendre l'octroi de certaines prestations sociales de l'existence d'un lien de rattachement unissant les bénéficiaires audit État. Cependant, ce lien de rattachement ne pourra pas toujours consister en une condition de résidence. Il faut, en effet, que la mesure nationale prévue dans ce but soit apte à atteindre l'objectif légitime poursuivi et ne restreigne pas la liberté de circulation des citoyens de l'Union au-delà de ce qui est nécessaire à cet effet. À cet égard, les autorités polonaises font valoir que la condition de résidence permettrait d'attester du désir du bénéficiaire de maintenir un lien avec la société qui lui témoigne ainsi sa solidarité.

23. Cette argumentation ne me convainc pas. Une condition de résidence telle qu'aménagée par la législation polonaise, c'est-à-dire exigeant que la résidence sur le territoire national soit maintenue pendant toute la durée du versement de la prestation ne me paraît pas apte à établir l'existence d'un nécessaire lien de rattachement. Pour mériter la reconnaissance et la solidarité nationales pour les souffrances endurées dont

14 — Arrêt Morgan et Bucher, précité (point 33) et la jurisprudence citée.

15 — Voir arrêt Tas-Hagen et Tas, précité (point 35). Voir aussi, à propos de prestations versées à des étudiants, arrêts précités, D'Hoop (point 38), et Bidar (point 57). Et, à propos de prestations versées à des demandeurs d'emploi, arrêts du 23 mars 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703, point 67), et du 15 septembre 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275, point 30).

l'allocation de prestations porte témoignage, il suffit d'avoir été, en raison de sa nationalité et/ou de sa résidence, victime de répressions. C'est la qualité de victime comme membre, par sa résidence et/ou sa nationalité au moment des événements répressifs, de la société qui établit le lien de rattachement justifiant que celle-ci manifeste sa solidarité. Rien ne me paraît distinguer, au regard de l'objectif légitime de solidarité, un ressortissant polonais victime de déportation par le régime soviétique qui réside encore sur le territoire polonais et un autre ressortissant polonais victime de ladite déportation qui réside désormais dans un autre État membre. Cette différence de traitement me paraît d'autant moins admissible, étant donné la vocation de la citoyenneté de l'Union à constituer le statut fondamental des ressortissants des États membres auquel est attachée une liberté fondamentale de circuler et séjourner dans l'ensemble de l'espace communautaire. Il en résulte qu'un État membre ne saurait en principe plus conditionner une obligation de solidarité à un lien d'intégration démontré par une condition de territorialité nationale. La citoyenneté de l'Union doit inciter les États membres à ne plus concevoir le lien légitime d'intégration uniquement dans le cadre étroit de la communauté nationale mais aussi dans celui plus large de la société des peuples de l'Union¹⁶.

toute la durée de versement de la prestation, les autorités polonaises ne sauraient valablement s'appuyer sur l'arrêt Tas-Hagen et Tas, qui statuait également sur la compatibilité avec le droit communautaire d'une condition de résidence mise à l'octroi d'une prestation prévue en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences. Dans cet arrêt, la Cour a, certes, jugé inapte à atteindre l'objectif de limitation de l'obligation de solidarité un critère de résidence dans la mesure où, rapporté exclusivement à la date de l'introduction de la demande de prestation, il était susceptible 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 comparable¹⁷. Cette solution ne saurait pour autant être interprétée comme autorisant une condition de résidence, dès lors qu'elle serait imposée sur une période plus longue, de nature à mettre en évidence une réelle différence au regard du niveau d'intégration souhaité par l'État membre. Dans le contexte particulier des prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences, si une condition de territorialité nationale peut être admissible, c'est uniquement dans la mesure où, rapportée à la date des événements dommageables, elle permet d'établir le statut de victime envers laquelle la collectivité nationale peut-être appelée à témoigner sa solidarité.

24. Pour s'opposer à cette conclusion et justifier la condition de résidence pendant

25. Les autorités polonaises justifient également la condition de résidence par les

16 — Voir dans le même sens, conclusions de l'avocat général Trstenjak dans l'affaire Habelt e.a. (arrêt du 18 décembre 2007, C-396/05, C-419/05 et C-450/05, Rec. p. I-11895, points 82 à 84).

17 — Arrêt précité (points 37 à 39).

nécessités du contrôle de l'existence et du maintien des conditions d'octroi de la pension d'invalidité. Elle permettrait aux services médicaux compétents de constater l'état de santé du demandeur, d'établir le lien entre les dommages constatés et la déportation, d'évaluer l'incapacité de travail et, au cas où ils auraient décidé du caractère temporaire de celle-ci, de soumettre le bénéficiaire à de nouveaux examens à l'expiration de ladite décision.

26. Toutefois, si les impératifs du contrôle des conditions d'obtention d'une prestation sociale constituent une considération objective d'intérêt général¹⁸, l'exigence d'une résidence sur le territoire national pendant toute la durée du versement de la prestation apparaît clairement comme dépassant la mesure nécessaire pour atteindre ce but. Différents autres moyens adaptés à l'objectif poursuivi mais moins restrictifs de la liberté de circulation et de séjour des citoyens de l'Union sont envisageables. Il suffirait, à l'évidence, par exemple d'imposer au demandeur de se présenter, aux fins de contrôle médical, devant les services nationaux compétents lors de l'examen de la demande.

27. Aux fins de justification de la condition de résidence en cause au principal, les autorités polonaises mettent enfin en avant le pouvoir de modulation, dont elles dis-

posent, du montant et de la nature des prestations en fonction des besoins des bénéficiaires en matière de santé et de conditions de vie. Outre une pension d'invalidité dont le montant peut varier afin d'assurer au bénéficiaire un niveau de vie minimal, la législation nationale en cause prévoirait, en effet, également différentes prestations, telles que, notamment, réduction pour frais de transport, formation professionnelle, prestations spéciales de soins, fauteuil roulant motorisé. Dès lors, le souci d'adapter à la situation du bénéficiaire les prestations destinées à indemniser le dommage subi du fait d'un séjour dans un espace concentrationnaire ne pourrait être correctement pris en compte en l'absence d'une condition de résidence sur le territoire polonais.

28. Par cette argumentation, la République de Pologne renvoie implicitement à la jurisprudence de la Cour autorisant une condition de résidence, par dérogation au principe de l'exportabilité des prestations de sécurité sociale, dans le cas de prestations «étroitement liées à l'environnement social»¹⁹. L'idée à la base de ces solutions est que, lorsque le montant et la nature de la prestation sont fonction du niveau et des conditions de vie propres à l'État membre qui l'alloue, la condition de résidence posée à son obtention apparaît légitime, appropriée et nécessaire²⁰.

18 — Voir en ce sens, à propos d'une allocation de chômage, arrêt du 18 juillet 2006, De Cuyper (C-406/04, Rec. p. I-6947, point 41).

19 — Voir arrêts du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391, point 16); du 4 novembre 1997, Snares (C-20/96, Rec. p. I-6057, point 42); du 31 mai 2001, Leclere et Deaconescu (C-43/99, Rec. p. I-4265, point 32); du 6 juillet 2006, Kersbergen-Lap et Dams-Schipper (C-154/05, Rec. p. I-6249, point 33); Habelt e.a., précité (point 81).

20 — Voir conclusions de l'avocat général Léger dans l'affaire Snares, précitée (points 85 à 88).

29. La pension d'invalidité en cause dans l'affaire au principal ne me paraît cependant pas relever de ce type de prestations étroitement liées à l'environnement social. Les prestations ainsi qualifiées par la jurisprudence désignent des prestations dont un critère essentiel d'octroi est l'indigence de l'intéressé et qui tendent, par conséquent, à lui garantir un niveau de vie minimum dans un contexte économique et social qui est celui de l'État membre dispensateur desdites prestations. Or, la pension d'invalidité dans l'affaire au principal est allouée pour indemniser les dommages de santé causés par un séjour dans un espace concentrationnaire, indépendamment de la situation économique du bénéficiaire; elle revêt un caractère compensateur des souffrances endurées. C'est ce que la partie défenderesse au principal a confirmé, affirmant explicitement dans ses observations que l'octroi de la pension faisant l'objet de l'affaire au principal n'est pas subordonné à l'évaluation des

besoins personnels du bénéficiaire. Tout au plus le montant de ladite pension est-il susceptible d'être adapté en fonction du niveau de vie économique en Pologne. Il est vrai que d'autres prestations prévues par la législation nationale en cause pourraient, elles, être considérées comme étroitement liées à l'environnement social. Elles ne sauraient pour autant, sans méconnaître le principe de proportionnalité, justifier une exigence générale de résidence pendant toute la durée de l'octroi de la prestation quelle qu'elle soit. Il appartiendrait donc au législateur national de distinguer, au regard du critère de résidence, selon la nature des prestations en cause. En tout état de cause, la pension d'invalidité en cause dans l'affaire au principal n'apparaissant pas comme étroitement liée à l'environnement social, la subordination de son versement à la satisfaction d'une condition de résidence ne saurait être justifiée.

IV — Conclusion

30. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère donc à la Cour de répondre à la question préjudicielle posée de la manière suivante:

«L'article 18 CE, qui garantit aux citoyens de l'Union européenne la liberté de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, doit être interprété comme s'opposant à une législation nationale qui subordonne le versement d'une pension d'invalidité liée à un séjour dans un espace concentrationnaire à une condition de résidence de l'ayant droit sur le territoire national pendant toute la durée de la prestation.»