

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
présentées le 11 décembre 2003 ¹

1. Le litige pendant devant l'Arbeits- und Sozialgericht Wien (tribunal de première instance compétent en matière sociale) (Autriche) concerne une réclamation qui, en dépit de son caractère exceptionnel, pourrait engendrer une injustice manifeste, dans la mesure où l'octroi de prestations en faveur des anciens prisonniers de guerre autrichiens est refusé, en vertu de la législation interne, aux personnes qui ont entre-temps acquis une nationalité différente.

Droit applicable

2. Parmi les dispositions législatives internes, il suffira de rappeler, aux fins de la question préjudicielle, l'article 1^{er} du Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz ² (loi sur l'indemnisation des prisonniers de guerre, ci-après la «loi fédérale»), qui dispose:

«Le citoyen autrichien qui:

1) au cours de la Première ou de la Seconde Guerre mondiale, a été fait prisonnier de guerre, ou

La juridiction de renvoi se demande si cette condition constitue une restriction à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur la question de savoir si une mesure de cette nature est compatible avec l'interdiction de la discrimination fondée sur la nationalité, telle qu'elle est définie à l'article 12 CE.

2) au cours de la Seconde Guerre mondiale ou durant l'occupation de l'Autriche par les puissances alliées, a été arrêté et

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* I, 2000/142, dans la version publiée au BGBl. I, 2002/40.

détenu par une puissance étrangère pour des raisons politiques ou militaires, ou

Les faits du litige au principal

- 3) se trouvait en dehors du territoire autrichien pour des raisons de persécution politique ou de menaces de persécution politique au sens de la loi sur l'aide aux victimes (Opferfürsorgegesetz; BGBl. I, 1947/183), et a été arrêté par une puissance étrangère pour les raisons visées au point 2 et détenu après le début de la Seconde Guerre mondiale, a droit à une prestation d'après les critères de la présente loi fédérale.»

3. S'agissant des règles communautaires, il y a lieu de mentionner, outre l'article 39 CE, qui consacre la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, l'article 12 CE, qui, au premier alinéa, se lit comme suit:

«Dans le domaine d'application du [traité CE], et sans préjudice des dispositions particulières qu'il prévoit, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.»

4. Il ressort notamment de l'ordonnance de renvoi que le demandeur dans la procédure au principal, M. Josef Baldinger, est né le 19 avril 1927 avec la nationalité autrichienne. De janvier à mai 1945, il a participé à la Seconde Guerre mondiale en tant que soldat des forces armées allemandes. Du 8 mai 1945 au 27 décembre 1947, il a été prisonnier de guerre sur le territoire russe.

5. Il a ensuite travaillé en Autriche jusqu'en 1954, date à laquelle il est parti en Suède pour chercher du travail, pays où il a exercé une activité professionnelle jusqu'en 1964. Par la suite, il a de nouveau travaillé dans son pays natal pendant un an et, en avril 1965, il a émigré de façon durable en Suède, où il a occupé une activité professionnelle. En 1967, il a pris la nationalité suédoise, perdant en conséquence celle de son pays d'origine.

Depuis le 1^{er} mai 1986, le demandeur perçoit de la caisse autrichienne une pension d'invalidité et de vieillesse.

6. Lorsque la loi fédérale a instauré, en 2000, la prestation en faveur des anciens prisonniers de guerre, M. Baldinger l'a sollicitée,

mais elle lui a été refusée par une décision du 1^{er} mars 2002 adoptée par la Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, organisme chargé d'effectuer les paiements.

7. Cette décision a été attaquée par M. Baldinger devant la juridiction autrichienne.

La question préjudicielle posée

8. Dans le cadre de cette procédure, l'Arbeits- und Sozialgericht Wien a décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour, à titre préjudiciel, la question suivante:

«L'article 48, paragraphe 2, du traité CE [devenu, après modification, article 39, paragraphe 2, CE], relatif à la libre circulation des travailleurs, doit-il être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale en vertu de laquelle le droit à une indemnisation financière, introduit pour la première fois en 2000 par voie légale, en faveur de personnes qui:

1) au cours de la Première ou de la Seconde Guerre mondiale ont été faites prisonniers de guerre, ou

2) au cours de la Seconde Guerre mondiale ou durant l'occupation de l'Autriche par les puissances alliées, ont été arrêtées et détenues par une puissance étrangère pour des raisons politiques ou militaires, ou

3) se trouvaient en dehors du territoire autrichien pour des raisons de persécution politique ou de menaces de persécution politique et ont été arrêtées par une puissance étrangère pour des raisons politiques ou militaires et détenues après le début de la Seconde Guerre mondiale,

est lié à la possession de la nationalité autrichienne lors de l'introduction de la demande?»

La procédure devant la Cour

9. L'ordonnance de renvoi préjudiciel a été enregistrée au greffe de la Cour le 28 octobre 2002.

10. Ont présenté des observations tant écrites qu'orales le gouvernement autrichien et la Commission des Communautés européennes. L'audience s'est tenue le 13 novembre 2003.

Analyse de la question préjudicielle

11. La juridiction de renvoi explique que la prestation financière en cause dans le litige au principal n'est liée à l'exercice d'aucune activité rémunérée.

12. En outre, il n'est pas contesté que le règlement (CEE) 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 Communauté³, ne lui est pas applicable, dans la mesure où sont exclus de son champ d'application, conformément à l'article 4, paragraphe 4, les systèmes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences.

En effet, dans le cas de ces régimes, la responsabilité qui incombe à l'État servant la prestation découle de situations qui ne résultent pas de l'exercice de la libre circulation; cette prestation est, au contraire, versée dans le but d'indemniser la victime en fonction des intérêts particuliers de l'État qui l'accorde.

La finalité essentielle de la prestation est d'offrir aux anciens prisonniers de guerre,

justifiant d'une captivité prolongée, un témoignage de reconnaissance nationale pour les épreuves endurées, et de leur accorder une contrepartie financière des services rendus à l'État⁴.

13. Le règlement (CEE) n° 1612/68, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté⁵, n'est pas non plus applicable, car la Cour, dans son arrêt du 31 mai 1979, *Even et ONPTS*⁶, a estimé qu'il résulte de l'ensemble de ses dispositions, ainsi que de l'objectif poursuivi, que les avantages sociaux et fiscaux dont il s'agit sont ceux qui sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national. En revanche, une prestation fondée sur un régime de reconnaissance nationale pour les épreuves endurées pendant un conflit armé, comme celui des prisonniers de guerre, ne répond pas aux caractéristiques essentielles des avantages décrits à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, de sorte qu'elle ne relève pas du champ d'application matériel de ce texte.

14. Pour des raisons semblables, il n'est pas facile non plus de rattacher la prestation litigieuse à l'un des trois aspects mentionnés

4 — Arrêt du 6 juillet 1978, *Gillard* (9/78, Rec. p. 1661, point 13).

5 — Règlement du Conseil, du 15 octobre 1968 (JO L 257, p. 2).

6 — 207/78, Rec. p. 2019.

à l'article 39, paragraphe 2, CE, à savoir l'emploi, la rémunération et les conditions de travail. La libre circulation des travailleurs ne protège pas des inconvénients pouvant trouver leur origine dans des causes d'une autre nature.

15. Selon une interprétation littérale, il conviendrait donc de répondre à la question soumise que l'article 39 CE ne s'oppose pas à ce qu'une réglementation nationale subordonne l'octroi d'une prestation en faveur des anciens prisonniers de guerre à la possession, lors de l'introduction de la demande, de la nationalité de l'État membre versant la prestation.

16. Il est toutefois difficile de se résigner à une interprétation si formelle, qui pourrait consacrer une injustice manifeste.

À l'audience, le gouvernement autrichien n'a invoqué aucune raison susceptible de justifier cette différence de traitement. Bien qu'il ait fait allusion à un prétendu intérêt légitime à ce que ce type de prestations soit réservé aux personnes ayant maintenu leurs liens avec la république d'Autriche, il a reconnu, de façon générale, que cette anomalie était probablement due à un oubli du législateur.

17. Il semble que la discrimination à l'origine de la présente procédure puisse être évitée en ayant recours à une interprétation téléologique du texte de la loi fédérale. Sans vouloir empiéter sur la compétence du juge national pour interpréter le droit interne, il est indéniable que le libellé de la disposition ne paraît pas exclure que, parmi les éventuels bénéficiaires de la prestation, figurent les personnes ayant eu la nationalité autrichienne au moment pertinent, c'est-à-dire lorsqu'elles étaient en captivité.

A contrario, l'interprétation stricte de la règle que privilégie le juge de renvoi conduirait à ce que la république d'Autriche indemnise tous les citoyens ayant été prisonniers de guerre pendant la Première ou la Seconde Guerre mondiale, indépendamment de leur nationalité, à la seule condition qu'ils soient ressortissants autrichiens au moment d'introduire leur demande.

18. À l'audience, le représentant du gouvernement autrichien a fait valoir que la loi fédérale avait pour but d'indemniser les prisonniers de guerre pour les souffrances endurées pendant leur réclusion. Pour confirmer le bien-fondé de l'interprétation restrictive de la disposition, il a ajouté que cette lecture s'imposait en raison du fait que, à l'époque considérée — à savoir pendant l'annexion par l'Allemagne —, il n'existait pas de nationalité autrichienne en tant que telle, de sorte que les textes réglementaires utilisent habituellement une périphrase pour désigner les citoyens autrichiens durant cette

période, formule que l'on ne trouve pas dans la loi fédérale.

19. Il y a lieu, par conséquent, de se demander si l'injustice matérielle qui découlerait de l'ensemble de ces circonstances autorise la Cour à examiner la question en des termes différents de ceux que propose le juge a quo. Il conviendrait ici de méditer la maxime de l'écrivain espagnol du XVII^e siècle Baltasar Gracián, qui en appelait au «courage contre l'inconstante fortune, à la conscience contre les rigueurs de la loi, à l'ingéniosité contre l'imperfection et au bon sens pour toute chose»⁷.

20. Ainsi que la Commission le relève à bon escient, l'article 12 CE pourrait être invoqué pour faire face à ce type de discriminations.

Cette disposition, néanmoins, interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité, sans préjudice des dispositions particulières pertinentes, *pour autant qu'elle survienne dans le domaine d'application du traité*.

21. La Commission invoque la série d'arrêts relatifs à l'incompatibilité avec le droit communautaire de la *cautio judicatum solvi* (obligation de fournir une sûreté pour garantir le paiement des frais de procédure éventuels)⁸, dans lesquels la Cour aurait interprété de façon extensive le champ d'application matériel du traité, pour y inclure toute action du litige au principal connexe à l'exercice des libertés fondamentales garanties par le droit communautaire.

22. Je ne puis, à mon grand regret, souscrire totalement à l'opinion volontariste de la Commission. Les affaires *Data Delecta* et *Forsberg*, et *Hayes* avaient pour objet des actions en paiement de marchandises livrées dans le cadre d'une transaction transfrontalière typique, de sorte qu'il n'était pas problématique de considérer que la discussion sur la nature de la mesure procédurale faisait partie intégrante de l'aspect juridique de l'exercice de la libre circulation des marchandises.

Dans l'affaire *Saldanha et MTS*, les demandeurs au principal sollicitaient du juge national la délivrance d'une injonction tendant à éviter une certaine restructuration du capital de la société défenderesse, dont ils étaient actionnaires. Il a suffi à la Cour de rappeler que, parmi les mesures destinées à mettre en œuvre la liberté d'établissement, l'article 54, paragraphe 3, sous g), du traité

7 — Gracián, B., *El Criticón*, première partie, chapitre VIII, éd. Turner, Biblioteca Castro, Madrid, 1993, p. 106.

8 — Arrêts du 26 septembre 1996, *Data Delecta et Forsberg* (C-43/95, Rec. p. I-4661); du 20 mars 1997, *Hayes* (C-323/95, Rec. p. I-1711), et du 2 octobre 1997, *Saldanha et MTS* (C-122/96, Rec. p. I-5325).

CE [devenu, après modification, article 44, paragraphe 2, sous g), CE] attribue compétence au Conseil et à la Commission pour coordonner les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers. L'exigence procédurale en cause relevait ainsi de l'un des domaines d'application du traité et était donc soumise à l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité.

23. Cette jurisprudence ne peut être étendue au cas d'espèce, car la prestation en faveur des anciens prisonniers de guerre ne fait pas partie des avantages dont l'octroi relève de la définition technique de la libre circulation des travailleurs, comme il a été démontré plus haut. Cette notion présente, de surcroît, un contenu plus limité que la libre circulation des marchandises, de sorte qu'il n'est pas possible d'affirmer qu'elle s'oppose à toute mesure susceptible de nuire, potentiellement ou effectivement, aux flux migratoires intracommunautaires.

24. Il s'avère donc nécessaire de vérifier si M. Baldinger peut tirer de sa qualité de citoyen de l'Union un droit autonome aux fins des articles 17 CE et 18 CE.

Cette dernière disposition reconnaît, en son paragraphe 1, à tout citoyen de l'Union le

droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le traité et par les dispositions prises pour son application.

Lorsque le traité de Maastricht a institué la citoyenneté européenne, initiative qui a été qualifiée de hautement symbolique⁹, il est clairement apparu que l'intention de ses auteurs était de doter la construction européenne d'une véritable ambition politique en exacerbant le sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs et d'idéaux communs. Robert Kovar a rappelé que Jean Monnet, à l'aube de l'intégration du continent, confessait qu'il ne s'agissait pas de coaliser des États, mais d'unir des hommes¹⁰.

25. J'ai eu l'occasion de souligner que la création d'une citoyenneté de l'Union, qui a pour corollaire le droit pour ceux qui la possèdent de circuler librement sur le territoire de tous les États membres, représente un progrès qualitatif considérable dans la mesure où elle dissocie cette liberté de circuler de ses éléments fonctionnels ou

9 — Kovar, R., et Simon D., «La citoyenneté européenne», *Cahiers de droit européen*, 1993, p. 290.

10 — Kovar, R., «L'émergence et l'affirmation du concept de citoyenneté européenne dans le processus d'intégration européenne», dans *La citoyenneté européenne*, dirigé par Philip, C., et Soldatos, P., éd. Chaire Jean Monnet de l'université de Montréal, Montréal, 2000, p. 81.

instrumentaux (puisque'elle n'est plus liée à l'exercice d'une activité économique ou à la mise en place du marché intérieur) et dans la mesure également où elle élève ce droit au rang de droit propre et indépendant, inhérent au statut politique des citoyens de l'Union¹¹. Cette modification qualitative est illustrée par le fait que la liberté de circulation et de séjour, entendue dans un sens autonome, a été incluse dans l'article 45, paragraphe 1, de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

26. La jurisprudence dans une matière qui a vocation à être le statut fondamental des ressortissants des États membres est encore peu abondante¹².

Les arrêts du 11 juillet 2002, *D'Hoop*¹³, et du 17 septembre 2002, *Baumbast* et *R*¹⁴, confirment néanmoins que les limitations et conditions visées à l'article 18 CE s'inspirent de l'idée que l'exercice du droit de séjour des citoyens de l'Union peut être subordonné aux intérêts légitimes des États membres, étant entendu que l'application de ces restrictions et conditions doit être faite dans le respect des limites imposées par le droit communautaire et conformément aux principes généraux de cet ordre juridique, parmi lesquels le principe de proportionnalité. Ainsi, les mesures nationales prises à cet

égard doivent être appropriées et nécessaires pour atteindre le but recherché¹⁵.

27. L'arrêt *D'Hoop* avait pour objet les allocations d'attente versées en Belgique aux jeunes qui viennent de terminer leurs études et qui sont à la recherche de leur premier emploi. Elles avaient été refusées à une ressortissante belge au motif qu'elle avait effectué ses études secondaires dans un autre État membre.

Pour la Cour, cette discrimination, qui ne concernait ni la libre circulation des travailleurs, telle qu'elle est définie à l'article 39 CE, ni aucun des domaines traditionnels du traité, était toutefois contraire aux principes qui sous-tendent le statut de citoyen de l'Union, à savoir la garantie d'un même traitement juridique dans l'exercice de son droit de séjourner sur le territoire des États membres¹⁶.

Dans le cadre de son appréciation concrète de la proportionnalité de la mesure en cause, la Cour a commencé par reconnaître qu'il

11 — Conclusions dans l'affaire *Shingara et Radiom* (arrêt du 17 juin 1997, C-65/95 et C-111/95, Rec. p. I-3343), point 34.

12 — Arrêt du 20 septembre 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, Rec. p. I-6193, point 31).

13 — C-224/98, Rec. p. I-6191.

14 — C-413/99, Rec. p. I-7091.

15 — Arrêt *Baumbast* et *R*, points 90 et 91.

16 — Arrêt *D'Hoop*, point 35.

était légitime pour le législateur national de vouloir s'assurer de l'existence d'un lien réel entre le demandeur et le marché géographique du travail concerné, mais a jugé qu'une condition unique relative au lieu d'obtention du diplôme de fin d'études secondaires présentait un caractère trop général et exclusif et allait ainsi au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi¹⁷.

28. Dans l'arrêt *Baumbast et R*, la Cour devait apprécier le droit de séjour au Royaume-Uni d'un ressortissant allemand qui ne pouvait plus se prévaloir des dispositions en matière de libre circulation des travailleurs.

La Cour a considéré que le fait de refuser la possibilité de séjourner dans l'État membre d'accueil à un ressortissant communautaire qui justifiait de ressources suffisantes, qui avait travaillé et résidé légalement sur le territoire de cet État pendant plusieurs années, accompagné de sa famille, qui à aucun moment n'était devenu une charge pour les finances publiques et qui avait contracté pour lui et pour sa famille une assurance maladie complète dans un autre État membre de l'Union, constituerait une ingérence disproportionnée dans l'exercice du droit de séjour conféré par l'article 18, paragraphe 1, CE¹⁸.

29. Il découle de ces deux précédents que la Cour avance sur la voie de la reconnaissance aux ressortissants européens d'un droit de séjour autonome et qu'elle examine dans chaque cas si la restriction apportée à ce droit est justifiée.

30. Plus récemment, dans son arrêt du 2 octobre 2003, *Garcia Avello*¹⁹, la Cour a utilisé un critère semblable en ce qui concerne une règle du droit civil belge qui faisait obstacle à ce que les enfants — ayant la double nationalité belge et espagnole — d'un ressortissant espagnol soient inscrits à l'état civil selon l'usage espagnol, c'est-à-dire en combinant les premiers noms du père et de la mère.

À mon sens, la démarche suivie par la Cour dans cet arrêt doit servir de guide dans la présente affaire.

31. Il paraît évident que les systèmes d'attribution des noms patronymiques aux personnes ne relèvent pas du droit communautaire, mais qu'ils sont de la compétence des États membres. Toutefois, en exerçant celle-ci, ces derniers doivent respecter les dispositions des traités et, en particulier, celles relatives à la liberté de chaque citoyen de

17 — Ibidem, points 38 et 39.

18 — Arrêt *Baumbast et R*, points 92 et 93.

19 — C-148/02, Rec. p. I-11613.

l'Union de séjourner sur le territoire de tout État membre²⁰.

32. Dans l'affaire Garcia Avello, le rattachement au droit communautaire existait dans le litige au principal, puisque les enfants du demandeur étaient des ressortissants d'un État membre et séjournaient légalement sur le territoire d'un autre État membre. Ils pouvaient, par conséquent, invoquer valablement l'article 12 CE, qui interdit toute discrimination en raison de la nationalité²¹.

33. Plus loin, la Cour s'est référée à la définition traditionnelle de la notion d'inégalité de traitement en vue d'apprécier si, dans l'affaire dont elle était saisie, cette inégalité se fondait sur des considérations objectives et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi²².

34. J'estime donc que cette jurisprudence est applicable, mutatis mutandis, au présent litige.

35. À l'instar du système d'attribution des patronymes dans l'affaire Garcia Avello, l'octroi de la prestation instaurée par la loi fédérale, bien qu'étranger au droit communautaire, doit en respecter les principes fondamentaux.

36. M. Baldinger est un ressortissant suédois, de sorte qu'il bénéficie incontestablement du statut de citoyen de l'Union. Toutefois, ce statut n'étend pas le champ d'application matériel du traité à des situations internes n'ayant aucun rattachement au droit communautaire²³.

37. Il est vrai que le demandeur au principal a fait usage de la faculté de s'établir dans un pays étranger bien avant l'adhésion de la république d'Autriche ou du royaume de Suède aux Communautés. De plus, à cette date, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 1995, M. Baldinger ne pouvait plus être considéré, à strictement parler, comme un migrant, dans la mesure où il avait acquis la nationalité de l'État d'accueil.

38. Cette circonstance, toutefois, n'est pas déterminante dans la présente affaire, où

20 — Ibidem, point 25.

21 — Ibidem, points 27 et 29.

22 — Ibidem, point 31.

23 — Arrêt du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet (C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171, point 23).

l'élément transfrontalier est constitué par le séjour dans un État membre d'un citoyen qui, par le passé, a possédé la nationalité d'un autre État membre. On ne peut donc pas assimiler sa situation à celle des ressortissants de son pays d'accueil qui ont toujours conservé la même nationalité. En effet, comme le présent litige le démontre, son ancien lien de citoyenneté servirait, au bout de plusieurs années, à conditionner la jouissance de certains droits. Il ne s'agit pas là, bien entendu, d'une situation purement interne.

dans une position semblable à celle de tout citoyen exerçant son droit à la libre circulation, et donc digne de protection.

40. Par conséquent, j'estime qu'un cas tel que celui du demandeur au principal relève du champ d'application du droit communautaire.

39. La prétention de M. Baldinger mérite une protection appropriée. Le droit communautaire, en tant qu'instrument d'un projet d'intégration, ne peut lui réserver un traitement moins favorable au seul motif qu'il a choisi la nationalité du pays dans lequel il avait décidé de résider de façon stable. Le caractère limité et conditionnel de l'assimilation entre un national et un migrant communautaire prévue par le traité²⁴ justifie le choix d'acquérir la nationalité de l'État d'accueil en cas de séjour prolongé.

M. Baldinger bénéficie ainsi du droit — en vertu de l'article 18 CE, lu conjointement avec l'article 12 CE — de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres sans craindre d'être victime d'une discrimination injustifiée fondée sur sa nationalité.

Dans la mesure où sa situation juridique n'est pas entièrement équivalente à celle des ressortissants de l'État d'accueil, le demandeur se trouve — du point de vue matériel —

41. Le principe de non-discrimination exige, pour sa part, que des situations comparables soient traitées de manière identique et que des situations différentes soient traitées de manière distincte. Une inégalité de traitement ne pourrait être justifiée que si elle se fondait sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées et proportionnées à l'objectif légitimement poursuivi²⁵.

24 — Voir, à titre d'exemple, les termes et le contenu de l'article 39, paragraphe 3, CE ou de l'article 55 CE.

25 — Arrêt du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191, point 36).

42. M. Baldinger, ainsi que la juridiction de renvoi le reconnaît dans son ordonnance, réunit toutes les conditions matérielles nécessaires pour l'octroi de la prestation litigieuse, *à l'exception de la possession de la nationalité autrichienne lors de l'introduction de la demande*. Les situations pertinentes aux fins d'apprécier l'éventuelle inégalité de traitement sont celles de deux personnes remplissant lesdites conditions et dont l'une a la nationalité autrichienne alors que l'autre ne la possède plus, l'ayant perdue en acquérant un nouveau lien de citoyenneté. La prestation accordée à la première est refusée à la seconde.

43. L'ordonnance de renvoi ne contient aucune indication relative à la justification de cette inégalité de traitement et n'éclaire en rien l'objectif poursuivi par l'octroi de la prestation en cause.

44. À l'audience, comme je l'ai signalé plus haut, le représentant du gouvernement autrichien a fait allusion au fait qu'il était légitime de réserver ces prestations aux personnes ayant maintenu leurs liens avec le pays d'origine, même s'il a reconnu que l'inégalité de traitement s'expliquait probablement par un oubli du législateur.

45. On peut présumer que l'octroi d'une prestation financière aux prisonniers de guerre tend à exprimer un témoignage de reconnaissance pour les souffrances endurées. Il doit en être ainsi, en tout état de cause, pour que, selon la jurisprudence de la Cour²⁶, cette catégorie d'avantages soit soustraite à l'application des principes régissant la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

C'est à la lumière de cet objectif précis qu'il convient d'apprécier le caractère adéquat et proportionné de la restriction en cause. Or il ne fait aucun doute que limiter l'octroi d'une prestation, par laquelle on prétend exprimer un hommage national, aux anciens prisonniers de guerre ayant conservé la nationalité autrichienne ne constitue pas une considération objective *distincte du critère de nationalité*, comme l'exige l'article 12 CE. La disposition restrictive de la loi fédérale produit le même résultat que celui que l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité tend à éviter.

Du point de vue de la reconnaissance qu'ils méritent, il n'existe aucune différence entre les prisonniers de guerre fondée sur la circonstance que certains d'entre eux ont conservé leur nationalité alors que d'autres, comme le demandeur au principal, ont élu

26 — Voir points 12 et 13 ci-dessus.

domicile dans un autre pays et choisi d'acquérir une nouvelle nationalité. Au contraire, l'exclusion, sans autre justification raisonnable, des personnes qui n'ont plus la nationalité autrichienne peut être interprétée comme une atteinte à la dignité des individus qui se trouvent dans une situation identique à celle de M. Baldinger.

46. Compte tenu de l'absence de caractère adéquat de l'explication possible de l'inéga-

lité de traitement, il n'est pas nécessaire d'apprécier son caractère proportionné.

47. La citoyenneté européenne, bien qu'incapable en soi de conférer la plénitude des droits traditionnellement subordonnés à l'appartenance à une communauté politique, doit pour le moins garantir que tout changement de nationalité au sein de l'Union puisse se faire sans aucun inconvénient d'ordre juridique.

Conclusion

48. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je suggère de répondre à l'*Arbeits- und Sozialgericht Wien* que les articles 12 CE et 17 CE font obstacle à ce qu'une disposition d'un État membre en vertu de laquelle une prestation est accordée aux anciens prisonniers de guerre à titre de témoignage de reconnaissance pour les épreuves endurées subordonne l'octroi de cet avantage à la possession de la nationalité de l'État en question lors de l'introduction de la demande correspondante.