

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

1<sup>er</sup> avril 2008 \*

Dans l'affaire C-212/06,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la Cour d'arbitrage, devenue Cour constitutionnelle (Belgique), par décision du 19 avril 2006, parvenue à la Cour le 10 mai 2006, dans la procédure

**Gouvernement de la Communauté française,**

**Gouvernement wallon**

contre

**Gouvernement flamand,**

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (rapporteur), G. Arestis, présidents de chambre, MM. A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, et J. Klučka, juges,

\* Langue de procédure: le français.

avocat général: M<sup>me</sup> E. Sharpston,  
greffier: M. M.-A. Gaudissart, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 mars 2007,

considérant les observations présentées:

- pour le gouvernement de la Communauté française, par M<sup>es</sup> J. Sambon et P. Reyniers, avocats,
  
- pour le gouvernement wallon, par M<sup>es</sup> M. Uyttendaele, J.-M. Bricmont et J. Sautois, avocats,
  
- pour le gouvernement flamand, par M<sup>es</sup> B. Staelens et H. Gilliams, advocaten,
  
- pour le gouvernement néerlandais, par M<sup>me</sup> H. G. Sevenster et M. P. van Ginneken, en qualité d'agents,
  
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. V. Kreuzschitz et J.-P. Keppenne, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 juin 2007,

rend le présent

## Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 18 CE, 39 CE et 43 CE ainsi que du règlement (CEE) n° 1408/71 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1, tel que modifié par le règlement (CE) n° 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO L 38, p. 1, ci-après le «règlement n° 1408/71»).
  
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige entre plusieurs entités fédérées du Royaume de Belgique. Ce litige oppose, d'une part, le gouvernement de la Communauté française et le gouvernement wallon et, d'autre part, le gouvernement flamand au sujet des conditions d'affiliation au régime de l'assurance soins institué par la Communauté flamande en faveur des personnes ayant une autonomie réduite en raison d'une incapacité grave et prolongée.

## Le cadre juridique

### *La réglementation communautaire*

- 3 Le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71 est défini à l'article 2, paragraphe 1, de celui-ci qui dispose:

«Le présent règlement s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés et aux étudiants qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres ou bien des apatrides ou des réfugiés résidant sur le territoire d'un des États membres ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants.»

- 4 Le champ d'application matériel dudit règlement est, quant à lui, défini à l'article 4 de celui-ci dans les termes suivants:

«1. Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:

- a) les prestations de maladie et de maternité;

[...]

2. Le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur concernant les prestations visées au paragraphe 1.

[...]

2 *ter*. Le présent règlement n'est pas applicable aux dispositions de la législation d'un État membre concernant les prestations spéciales à caractère non contributif, mentionnées à l'annexe II section III, dont l'application est limitée à une partie de son territoire.

[...]»

5 L'article 3 du règlement n° 1408/71, intitulé «Égalité de traitement», prévoit:

«1. Les personnes qui résident sur le territoire de l'un des États membres et auxquelles les dispositions du présent règlement sont applicables sont soumises aux obligations et sont admises au bénéfice de la législation de tout État membre dans les mêmes conditions que les ressortissants de celui-ci, sous réserve de dispositions particulières contenues dans le présent règlement.»

6 Enfin, l'article 13 dudit règlement détermine la législation applicable aux travailleurs migrants en matière de sécurité sociale. Il est libellé comme suit:

«1. Sous réserve des articles 14 *quater* et 14 *septies*, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

2. Sous réserve des articles 14 à 17:

- a) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre;
  
- b) la personne qui exerce une activité non salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre;

[...]»

*La réglementation nationale*

- 7 Par le décret du Parlement flamand portant organisation de l'assurance soins (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), du 30 mars 1999 (*Moniteur belge* du 28 mai 1999, p. 19149, ci-après le «décret du 30 mars 1999»), la Communauté flamande a institué un régime d'assurance soins afin d'améliorer l'état de santé et les conditions de vie des personnes ayant une autonomie réduite en raison d'une incapacité grave et prolongée. Ce régime donne droit, sous certaines conditions et à concurrence d'un montant maximal, à la prise en charge par une caisse d'assurance de certains frais occasionnés par un état de dépendance pour raisons de santé, tels que des dépenses afférentes à des prestations d'aide à domicile ou à l'achat d'équipements et de produits nécessaires à l'assuré.

- 8 Le décret du 30 mars 1999 a été modifié à plusieurs reprises, en particulier pour tenir compte des objections soulevées par la Commission des Communautés européennes ayant donné lieu à l'ouverture en 2002 d'une procédure d'infraction. La Commission contestait essentiellement la compatibilité avec le règlement n° 1408/71 de la condition de résidence dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, à laquelle étaient soumis, dans la version originale dudit décret, l'affiliation audit régime d'assurance soins et le paiement des prestations prévues par celui-ci.
- 9 Le critère de la résidence a, dès lors, été aménagé par le décret du Parlement flamand modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), du 30 avril 2004 (*Moniteur Belge* du 9 juin 2004, p. 43593, ci-après le «décret du 30 avril 2004»). Ce décret, qui a un effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 2001, a principalement étendu le champ d'application personnel du régime d'assurance soins aux personnes travaillant sur le territoire desdites régions et résidant dans un État membre autre que le Royaume de Belgique. Il a également exclu dudit champ d'application les personnes résidant dans ces régions, mais soumises au régime de sécurité sociale d'un autre État membre. À la suite de l'adoption de ces amendements, la Commission a décidé, le 4 avril 2006, de classer la procédure d'infraction en cause.
- 10 L'article 4 du décret du 30 mars 1999, tel que modifié par le décret du 30 avril 2004, définit dans les termes suivants les catégories de personnes soumises à l'affiliation, obligatoire ou facultative, au régime de l'assurance soins:

«§ 1<sup>er</sup>. Toute personne ayant son domicile en région linguistique néerlandaise doit être affiliée à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret.

[...]

§ 2. Toute personne ayant son domicile en région bilingue de Bruxelles-Capitale a la possibilité de s'affilier volontairement à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret.

§ 2 *bis*. Toute personne visée aux §§ 1<sup>er</sup> et 2, à laquelle s'applique en vertu de son propre droit le régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État qui fait partie de l'Espace économique européen sur base des règles d'assignation du règlement [...] n°1408/71, ne tombe pas sous le champ d'application du présent décret.

§ 2 *ter*. Toute personne qui n'habite pas en Belgique et à laquelle s'applique en vertu de son propre droit et pour l'emploi dans la région de langue néerlandaise le régime de sécurité sociale en Belgique sur base des règles d'assignation du règlement [...] n° 1408/71 doit être affiliée à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret. Les dispositions du présent décret relatives aux personnes visées au § 1<sup>er</sup> s'appliquent par analogie.

Toute personne qui n'habite pas en Belgique et à laquelle s'applique en vertu de son propre droit et pour l'emploi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale le régime de sécurité sociale en Belgique sur base des règles d'assignation du règlement [...] n° 1408/71 peut s'affilier volontairement à une caisse d'assurance soins agréée par le présent décret. Les dispositions du présent décret relatives aux personnes visées au § 2 s'appliquent par analogie.»

11 L'article 5 du décret du 30 mars 1999, tel que modifié en dernier lieu par le décret du Parlement flamand modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), du 25 novembre 2005 (*Moniteur belge* du 12 janvier 2006, p. 2153), ayant lui aussi un

effet rétroactif au 1<sup>er</sup> octobre 2001, fixe les conditions de prise en charge par le régime de l'assurance soins dans les termes suivants:

«Pour que l'utilisateur puisse prétendre à une prise en charge par la caisse d'assurance soins des frais encourus pour la prestation d'aide et de services non médicaux, il faut qu'il remplisse les conditions suivantes:

[...]

3° au moment de la prise en charge, résider légalement dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'Espace économique européen;

[...]

5° pendant au moins cinq ans précédant la demande de prise en charge, résider de façon ininterrompue dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ou être affilié à l'assurance sociale de façon ininterrompue dans les États membres de l'Union européenne ou dans les États parties à l'Espace économique européen;

[...]»

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

<sup>12</sup> La présente affaire trouve son origine dans le troisième recours en annulation introduit par les gouvernements requérants au principal contre le décret du 30 mars

1999, les deux premiers ayant été respectivement partiellement et intégralement rejetés par la Cour d'arbitrage. Dans le cadre de ces précédentes affaires, la Cour d'arbitrage a notamment précisé, par son arrêt n° 33/2001, du 13 mars 2001, que le régime d'assurance soins institué par ledit décret relevait de l'«aide aux personnes», matière entrant dans les compétences des Communautés, en vertu de l'article 128, paragraphe 1, de la Constitution belge, et n'empiétait pas, dès lors, sur les compétences exclusives de l'État fédéral en matière de sécurité sociale.

- 13 Il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal porte, plus précisément, sur l'article 4 du décret du 30 mars 1999, dans sa version issue du décret du 30 avril 2004 (ci-après le «décret du 30 mars 1999 modifié»). Dans leurs recours, introduits le 10 décembre 2004 devant la juridiction de renvoi, les gouvernements requérants ont, notamment, invoqué une violation du règlement n° 1408/71 et de diverses dispositions du traité CE, en faisant valoir que l'exclusion dudit régime des personnes qui, bien que travaillant dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, résident sur le territoire national, mais en dehors du territoire de ces deux régions, constituerait une mesure restrictive entravant la libre circulation des personnes.
- 14 Dans ces circonstances, la Cour d'arbitrage a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Un système d'assurance soins qui:

- a) est instauré par une communauté autonome d'un État fédéral membre de la Communauté européenne,

- b) est applicable aux personnes qui sont domiciliées dans la partie du territoire de cet État fédéral pour laquelle cette communauté autonome est compétente,
  
- c) donne droit à la prise en charge, par ce système, des frais encourus pour des prestations d'aide et de services non médicaux aux personnes affectées par une autonomie réduite prolongée et grave, affiliées audit système, sous forme d'une intervention forfaitaire dans les frais y afférents et
  
- d) est financé par, d'une part, les cotisations annuelles des affiliés et, d'autre part, une dotation à charge du budget des dépenses de la communauté autonome concernée,

constitue-t-il un régime relevant du champ d'application matériel du règlement [...] n° 1408/71 [...], défini à l'article 4 de ce règlement?

- 2) En cas de réponse affirmative à la première question préjudicielle: le règlement précité, en particulier ses articles 2, 3 et 13, et, pour autant qu'ils soient applicables, ses articles 18, 19, 20, 25 et 28, doit-il être interprété en ce sens que ces dispositions s'opposent à ce qu'une communauté autonome d'un État fédéral membre de la Communauté européenne adopte des dispositions qui, dans l'exercice de ses compétences, limitent l'admission à l'assurabilité et le bénéfice d'un régime de sécurité sociale au sens de ce règlement aux personnes qui ont leur domicile sur le territoire pour lequel cette communauté autonome est compétente et, en ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne, aux personnes qui sont employées dans ce territoire et ont leur domicile dans un autre État membre, à l'exclusion des personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont leur domicile dans une partie du territoire de l'État fédéral pour laquelle une autre communauté autonome est compétente?

- 3) Les articles 18, 39 et 43 du traité CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce qu'une communauté autonome d'un État fédéral membre de la Communauté européenne adopte des dispositions qui, dans l'exercice de ses compétences, limitent l'admission à l'assurabilité et le bénéfice d'un régime de sécurité sociale au sens du règlement précité aux personnes qui ont leur domicile sur le territoire pour lequel cette communauté autonome est compétente et, en ce qui concerne les citoyens de l'Union européenne, aux personnes qui sont employées sur ce territoire et sont domiciliées dans un autre État membre, à l'exclusion des personnes, quelle que soit leur nationalité, qui ont leur domicile dans une partie du territoire de l'État fédéral pour laquelle une autre communauté autonome est compétente?
- 4) Les articles 18, 39 et 43 du traité CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que le champ d'application d'un tel système soit limité aux personnes qui sont domiciliées dans les entités d'un État fédéral membre de la Communauté européenne visées par ce système?»

### **Sur les questions préjudicielles**

#### *Sur la première question*

- 15 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si des prestations versées au titre d'un régime tel que celui de l'assurance soins institué par le décret du 30 mars 1999 relèvent du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.
- 16 En vue de répondre à cette question, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la distinction entre les prestations exclues du champ

d'application du règlement n° 1408/71 et les prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment sa finalité et ses conditions d'octroi, et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale de prestation de sécurité sociale (voir, notamment, arrêts du 27 mars 1985, Hoeckx, 249/83, Rec. p. 973, point 11; du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg, C-111/91, Rec. p. I-817, point 28, et du 18 janvier 2007, Celozzi, C-332/05, Rec. p. I-563, point 16).

- 17 À cet égard, la Cour a précisé à de nombreuses reprises qu'une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale dans la mesure où, premièrement, elle est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et où, deuxièmement, elle se rapporte à l'un des risques énumérés expressément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 (voir, notamment, arrêts précités Hoeckx, points 12 à 14; Commission/Luxembourg, point 29, et Celozzi, point 17).
- 18 Dans l'affaire au principal, ainsi qu'il ressort de l'ensemble des observations présentées devant la Cour, il n'est pas contesté qu'un régime tel que celui de l'assurance soins institué par le décret du 30 mars 1999 répond à ces conditions.
- 19 En effet, d'une part, il résulte des dispositions dudit décret qu'un tel régime donne droit, de manière objective et sur la base d'une situation légalement définie, à la prise en charge par une caisse d'assurance soins des frais encourus pour des prestations d'aide et des services non médicaux par toute personne ayant une autonomie réduite en raison d'une incapacité prolongée et grave.
- 20 D'autre part, la Cour a déjà jugé que des prestations visant à améliorer l'état de santé et la vie des personnes dépendantes, telles que celles en cause dans l'affaire au principal, ont essentiellement pour objet de compléter les prestations de l'assurance

maladie et doivent, dès lors, être regardées comme des «prestations de maladie» au sens de l'article 4, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71 (voir, en ce sens, arrêts du 5 mars 1998, Molenaar, C-160/96, Rec. p. I-843, points 22 à 24; du 8 mars 2001, Jauch, C-215/99, Rec. p. I-1901, point 28, et du 21 février 2006, Hosse, C-286/03, Rec. p. I-1771, point 38).

- 21 Par ailleurs, ainsi que le relève le gouvernement wallon, l'assurance soins ne saurait être exclue du champ d'application du règlement n° 1408/71 sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2 ter, de celui-ci, qui vise certains types de prestations à caractère non contributif pour autant qu'elles sont régies par des dispositions nationales applicables à une partie seulement du territoire d'un État membre.
- 22 En effet, contrairement aux exigences posées par la dérogation prévue audit article 4, paragraphe 2 ter, le régime d'assurance soins en cause au principal présente un caractère contributif, dès lors qu'il est financé, à tout le moins en partie, par des cotisations versées par les assurés et n'est pas mentionné à l'annexe II, section III, du règlement n° 1408/71.
- 23 Par conséquent, il convient de répondre à la première question que des prestations versées au titre d'un régime tel que celui de l'assurance soins institué par le décret du 30 mars 1999 modifié relèvent du champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.

*Sur les deuxième et troisième questions*

- 24 Par ces deux questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi demande en substance si les articles 18 CE, 39 CE et 43 CE ou le règlement

n° 1408/71 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre limitant l'affiliation à un régime tel que celui de l'assurance soins en cause au principal et le bénéfice des prestations prévues par celui-ci aux personnes résidant sur le territoire relevant de la compétence de cette entité ainsi qu'à celles exerçant une activité professionnelle sur ce territoire et résidant dans un autre État membre, de sorte qu'en sont exclues les personnes occupant également un emploi dans ladite entité, mais résidant sur le territoire d'une autre entité fédérée du même État.

### Sur la recevabilité

- 25 Le gouvernement flamand fait valoir, à titre principal, que ces questions ne sont ni utiles ni nécessaires à la solution du litige au principal, de sorte qu'elles devraient être déclarées irrecevables.
- 26 En effet, devant la juridiction de renvoi, les gouvernements requérants s'opposeraient à la mise en place dudit régime d'assurance soins en contestant la compétence de la Communauté flamande en la matière, alors que l'interprétation du droit communautaire qu'ils préconisent dans le cadre des deuxième et troisième questions aboutirait au résultat inverse, à savoir l'extension des prestations de l'assurance soins en cause aux personnes domiciliées dans la région de langue française.
- 27 En outre, selon le gouvernement flamand, la Cour d'arbitrage a déjà répondu elle-même à ces questions dans la décision de renvoi en considérant que le régime de l'assurance soins en cause au principal ne porte pas atteinte aux compétences exclusives de l'autorité fédérale en matière d'union économique au sein de la Belgique, compte tenu du montant et des effets limités des prestations en cause. Or, pour les mêmes raisons, ledit régime ne pourrait restreindre la libre circulation des personnes au sens du traité.

- 28 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, dans le cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales telle que prévue à l'article 234 CE, il appartient aux seules juridictions nationales, qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêts du 13 mars 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Rec. p. I-2099, point 38; du 22 mai 2003, *Korhonen e.a.*, C-18/01, Rec. p. I-5321, point 19, ainsi que du 19 avril 2007, *Asemfo*, C-295/05, Rec. p. I-2999, point 30).
- 29 Il s'ensuit que la présomption de pertinence qui s'attache aux questions posées à titre préjudiciel par les juridictions nationales ne peut être écartée que dans des cas exceptionnels et, notamment, lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée des dispositions du droit communautaire visées dans ces questions n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal (voir, notamment, arrêts du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 61, et du 7 septembre 1999, *Beck et Bergdorf*, C-355/97, Rec. p. I-4977, point 22).
- 30 Tel n'est cependant pas le cas dans l'affaire au principal. Il suffit, en effet, de constater qu'il ressort clairement de la décision de renvoi que la réponse aux deuxième et troisième questions posées par la Cour d'arbitrage lui est utile afin de déterminer si la condition de résidence, à laquelle est soumise l'admission au bénéfice du régime de l'assurance soins, enfreint, comme le prétendent les gouvernements requérants dans le cadre de leurs recours au principal, certaines dispositions du droit communautaire en matière de libre circulation des personnes.
- 31 Il y a donc lieu de déclarer recevables les deuxième et troisième questions préjudicielles.

## Sur le fond

- 32 À titre liminaire, il convient de relever que le gouvernement flamand soutient que lesdites questions ne concernent qu'une situation purement interne ne présentant aucun lien avec le droit communautaire, à savoir celle résultant de la non-application du décret du 30 mars 1999 modifié à des personnes qui à la fois résident en Belgique et y exercent une activité professionnelle.
- 33 À cet égard, il importe de rappeler que, selon une jurisprudence constante, les règles du traité en matière de libre circulation des personnes et les actes pris en exécution de celles-ci ne peuvent être appliqués à des activités qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire et dont l'ensemble des éléments pertinents se cantonnent à l'intérieur d'un seul État membre (voir, notamment, en ce qui concerne respectivement la liberté d'établissement et la libre circulation des travailleurs, arrêts du 8 décembre 1987, *Gauchard*, 20/87, Rec. p. 4879, points 12 et 13, ainsi que du 26 janvier 1999, *Terhoeve*, C-18/95, Rec. p. I-345, point 26 et jurisprudence citée). Il en va de même en ce qui concerne les dispositions du règlement n° 1408/71 (voir, en ce sens, arrêts du 22 septembre 1992, *Petit*, C-153/91, Rec. p. I-4973, point 10, et du 11 octobre 2001, *Khalil e.a.*, C-95/99 à C-98/99 et C-180/99, Rec. p. I-7413, point 70).
- 34 En revanche, ainsi que la Cour l'a également précisé, tout ressortissant communautaire, indépendamment de son lieu de résidence et de sa nationalité, qui a fait usage du droit à la libre circulation et qui a exercé une activité professionnelle dans un autre État membre relève du champ d'application des dispositions susmentionnées (voir notamment, en ce sens, arrêts du 23 février 1994 *Scholz*, C-419/92, Rec. p. I-505, point 9; *Terhoeve*, précité, point 27, ainsi que du 18 juillet 2007, *Hartmann*, C-212/05, Rec. p. I-6303, point 17).

- 35 En l'occurrence, il est constant que les deuxième et troisième questions posées par la juridiction de renvoi visent l'ensemble des personnes, qu'elles aient ou non fait usage de l'une des libertés fondamentales garanties par le traité, exerçant une activité professionnelle dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais qui, en raison du fait qu'elles résident sur une partie du territoire national située en dehors de ces deux régions, ne peuvent pas bénéficier du régime de l'assurance soins en cause au principal.
- 36 Dans ces conditions, il est nécessaire de distinguer, à la lumière des principes rappelés aux points 32 et 33 du présent arrêt, deux types de situations.
- 37 D'une part, l'application de la réglementation en cause au principal entraîne notamment l'exclusion du régime de l'assurance soins des ressortissants belges exerçant une activité professionnelle sur le territoire de la région de langue néerlandaise ou sur celui de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais qui résident dans les régions de langue française ou allemande et n'ont jamais exercé leur liberté de circuler à l'intérieur de la Communauté européenne.
- 38 Or, force est de constater que le droit communautaire ne saurait être appliqué à de telles situations purement internes.
- 39 À cette conclusion, il ne saurait être opposé, contrairement à ce que suggère le gouvernement de la Communauté française, le principe de la citoyenneté de l'Union énoncé à l'article 17 CE, laquelle inclut notamment, selon l'article 18 CE, le droit de tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. En effet, la Cour a jugé à plusieurs reprises que la citoyenneté de l'Union n'a pas pour objectif d'étendre le champ d'application matériel du traité à des situations internes n'ayant aucun rattachement au droit communautaire (voir, en ce sens, arrêts du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet, C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171, point 23; du 2 octobre 2003, Garcia Avello, C-148/02, Rec. p. I-11613, point 26, et du 12 juillet 2005, Schempp, C-403/03, Rec. p. I-6421, point 20).

- 40 Il convient néanmoins d'observer que l'interprétation de dispositions du droit communautaire pourrait éventuellement être utile à la juridiction nationale, y compris au regard de situations qualifiées de purement internes, en particulier dans l'hypothèse où le droit de l'État membre concerné imposerait de faire bénéficier tout ressortissant national des mêmes droits que ceux qu'un ressortissant d'un autre État membre tirerait du droit communautaire dans une situation considérée par ladite juridiction comme étant comparable (voir, en ce sens, ordonnance du 17 février 2005, *Mauri*, C-250/03, Rec. p. I-1267, point 21, et arrêt du 30 mars 2006, *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti*, C-451/03, Rec. p. I-2941, point 29).
- 41 D'autre part, la législation en cause au principal est également susceptible d'exclure du régime de l'assurance soins des travailleurs salariés ou non salariés entrant dans le champ d'application du droit communautaire, à savoir aussi bien des ressortissants d'États membres autres que le Royaume de Belgique exerçant une activité professionnelle dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais résidant dans une autre partie du territoire national, que des ressortissants belges se trouvant dans la même situation et ayant fait usage de leur droit de libre circulation.
- 42 En ce qui concerne cette seconde catégorie de travailleurs, il y a lieu, dès lors, d'examiner si les dispositions du droit communautaire dont l'interprétation est sollicitée par la juridiction de renvoi s'opposent à une réglementation telle que celle en cause au principal dans la mesure où elle s'applique à des ressortissants d'États membres autres que le Royaume de Belgique ou à des ressortissants belges ayant fait usage de leur droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne.
- 43 À cet égard, il importe de rappeler que, si les États membres conservent leur compétence pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale, ils doivent néanmoins, dans l'exercice de cette compétence, respecter le droit communautaire et, notamment, les dispositions du traité relatives à la libre circulation des

travailleurs et au droit d'établissement (voir, en ce sens, arrêt Terhoeve, précité, points 34 et 35, ainsi que arrêt du 23 novembre 2000, Elsen, C-135/99, Rec. p. I-10409, point 33).

- 44 Il résulte également d'une jurisprudence constante que l'ensemble des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants communautaires, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le territoire de la Communauté et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre (arrêts du 7 juillet 1988, Wolf e.a., 154/87 et 155/87, Rec. p. 3897, point 13; Terhoeve, précité, point 37, et du 11 septembre 2007, Commission/Allemagne, C-318/05, Rec. p. I-6957, point 114). Dans ce contexte, les ressortissants des États membres disposent en particulier du droit, qu'ils tirent directement du traité, de quitter leur État d'origine pour se rendre sur le territoire d'un autre État membre et y séjourner afin d'y exercer une activité économique (voir, notamment, arrêts précités Bosman, point 95, et Terhoeve, point 38).
- 45 En conséquence, les articles 39 CE et 43 CE s'opposent à toute mesure nationale qui, même applicable sans discrimination tenant à la nationalité, est susceptible de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice, par les ressortissants communautaires, des libertés fondamentales garanties par le traité (voir, en ce sens, arrêts du 31 mars 1993, Kraus, C-19/92, Rec. p. I-1663, point 32; du 9 septembre 2003, Burbaud, C-285/01, Rec. p. I-8219, point 95, et du 5 octobre 2004, CaixaBank France, C-442/02, Rec. p. I-8961, point 11).
- 46 À la lumière de ces principes, ont notamment été qualifiées d'entraves des mesures qui ont pour effet de faire perdre aux travailleurs, par suite de l'exercice de leur droit de libre circulation, des avantages de sécurité sociale que leur assure la législation d'un État membre (voir, notamment, arrêts du 9 décembre 1993, Lepore et Scamuffa, C-45/92 et C-46/92, Rec. p. I-6497, point 21; du 5 octobre 1994, van Munster, C-165/91, Rec. p. I-4661, point 27, ainsi que Hosse, précité, point 24).

47 Or, une réglementation comme celle en cause au principal est de nature à produire de tels effets restrictifs, dans la mesure où elle soumet l'affiliation au régime de l'assurance soins à une condition de résidence soit dans une partie limitée du territoire national, à savoir la région de langue néerlandaise et la région bilingue de Bruxelles-Capitale, soit dans un autre État membre.

48 En effet, des travailleurs migrants, exerçant ou envisageant d'exercer une activité salariée ou non salariée dans l'une de ces deux régions, pourraient être dissuadés de faire usage de leur liberté de circuler et de quitter leur État membre d'origine pour séjourner en Belgique, en raison du fait que leur installation dans certaines parties du territoire belge comporterait la perte de la possibilité de bénéficier de prestations auxquelles, autrement, ils auraient pu prétendre. En d'autres termes, le fait que les travailleurs salariés ou non salariés concernés se trouvent dans la situation de subir soit la perte du bénéfice de l'assurance soins, soit une limitation du choix du lieu de transfert de leur résidence est, à tout le moins, susceptible d'entraver l'exercice des droits conférés par les articles 39 CE et 43 CE.

49 Il importe peu à cet égard, contrairement à ce que soutient en substance le gouvernement flamand, que la différenciation en cause soit uniquement fondée sur le lieu de résidence sur le territoire national et non pas sur une quelconque condition de nationalité, de sorte qu'elle affecte de la même manière l'ensemble des travailleurs salariés ou non salariés résidant en Belgique.

50 En effet, pour qu'une mesure restreigne la libre circulation, il n'est pas nécessaire qu'elle soit fondée sur la nationalité des personnes concernées ni même qu'elle ait pour effet de favoriser l'ensemble des travailleurs nationaux ou de ne défavoriser que les seuls ressortissants des autres États membres à l'exclusion des travailleurs nationaux (voir, en ce sens, arrêts du 6 juin 2000, *Angonese*, C-281/98, Rec. p. I-4139, point 41, et du 16 janvier 2003, *Commission/Italie*, C-388/01, Rec. p. I-721, point 14). Il suffit, comme c'est le cas du régime de l'assurance soins en cause au

principal, que la mesure avantageuse bénéficie à certaines catégories de personnes exerçant une activité professionnelle dans l'État membre en question (voir, par analogie, en matière de libre prestations des services, arrêts du 25 juillet 1991, *Commission/Pays-Bas*, C-353/89, Rec. p. I-4069, point 25, et du 13 décembre 2007, *United Pan-Europe Communications Belgium e.a.*, C-250/06, Rec. p. I-11135, point 37).

- 51 En outre, ainsi que l'a relevé M<sup>me</sup> l'avocat général aux points 64 à 67 de ses conclusions, les effets restrictifs engendrés par la réglementation en cause au principal ne sauraient être considérés comme trop aléatoires ou trop indirects pour que celle-ci ne puisse pas être regardée comme constituant une entrave contraire aux articles 39 CE et 43 CE. En particulier, à la différence de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 27 janvier 2000, *Graf* (C-190/98, Rec. p. I-493), auquel s'est référé le gouvernement flamand au cours de l'audience, la possibilité de bénéficier des prestations d'assurance soins en cause dépend non pas d'un événement futur et hypothétique pour le travailleur salarié ou non salarié concerné, mais d'une circonstance liée, par définition, à l'exercice du droit de libre circulation, à savoir le choix du lieu de transfert de sa résidence.
- 52 De même, s'agissant de l'argumentation du gouvernement flamand selon laquelle ladite réglementation ne pourrait avoir, de toute manière, qu'une incidence marginale sur la libre circulation, compte tenu du caractère limité du montant des prestations en cause et du nombre de personnes concernées, il suffit de relever que, conformément à la jurisprudence de la Cour, les articles du traité relatifs à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux constituent des dispositions fondamentales pour la Communauté et que toute entrave, même d'importance mineure, à cette liberté est prohibée (voir, notamment, arrêts du 13 décembre 1989, *Corsica Ferries France*, C-49/89, Rec. p. 4441, point 8, et du 15 février 2000, *Commission/France*, C-169/98, Rec. p. I-1049, point 46).
- 53 En tout état de cause, il ne saurait être exclu, eu égard notamment à des phénomènes tels que le vieillissement de la population, que la perspective de

pouvoir bénéficier ou non de prestations de dépendance telles que celles offertes par le régime de l'assurance soins en cause au principal soit prise en compte par les personnes concernées dans l'exercice de leur droit à la libre circulation.

- 54 Il s'ensuit qu'une réglementation nationale telle que celle en cause au principal comporte une entrave à la libre circulation des travailleurs et à la liberté d'établissement, en principe interdite par les articles 39 CE et 43 CE.
- 55 Selon une jurisprudence bien établie, des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être admises qu'à la condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (voir, notamment, arrêts du 11 mars 2004, de Lasteyrie du Saillant, C-9/02, Rec. p. I-2409, point 49, et du 18 janvier 2007, Commission/Suède, C-104/06, Rec. p. I-671, point 25).
- 56 Cependant, ni le dossier transmis à la Cour par la juridiction de renvoi ni les observations du gouvernement flamand ne contiennent d'éléments de nature à justifier l'application, aux personnes exerçant une activité professionnelle dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, d'une condition de résidence soit dans l'une de ces deux régions, soit dans un autre État membre aux fins de l'admission au bénéfice de l'assurance soins en cause au principal.
- 57 À cet égard, le gouvernement flamand se réfère uniquement aux exigences inhérentes à la répartition des pouvoirs au sein de la structure fédérale belge et, en particulier, au fait que la Communauté flamande ne pourrait exercer aucune compétence en matière d'assurance soins à l'égard de personnes résidant sur le territoire d'autres communautés linguistiques du Royaume de Belgique.

- 58 Or, une telle argumentation ne saurait être accueillie. En effet, ainsi que l'ont relevé M<sup>me</sup> l'avocat général aux points 101 à 103 de ses conclusions et la Commission, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour qu'une autorité d'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne, y compris celles découlant de l'organisation constitutionnelle de cet État, pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit communautaire (voir, notamment, arrêts du 10 juin 2004, Commission/Italie, C-87/02, Rec. p. I-5975, point 38, et du 26 octobre 2006, Commission/Autriche, C-102/06, non publié au Recueil, point 9).
- 59 Il y a lieu, dès lors, de constater que les articles 39 CE et 43 CE s'opposent à une condition de résidence telle que celle prévue par le décret du 30 mars 1999 modifié. Dans ces conditions, il n'est pas nécessaire de s'interroger sur une éventuelle violation du règlement n° 1408/71, et notamment de son article 3, paragraphe 1 (voir, par analogie, arrêt Terhoeve, précité, point 41). Il n'y a pas lieu non plus de se prononcer sur l'existence d'une restriction susceptible d'être interdite par l'article 18 CE, dont les articles 39 CE et 43 CE constituent une expression spécifique en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs et la liberté d'établissement.
- 60 Au vu de tout ce qui précède, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que les articles 39 CE et 43 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre, telle que celle régissant l'assurance soins instituée par la Communauté flamande, par le décret du 30 mars 1999 modifié, limitant l'affiliation à un régime de sécurité sociale et le bénéfice des prestations prévues par celui-ci aux personnes qui soit résident sur le territoire relevant de la compétence de cette entité, soit exercent une activité professionnelle sur ce même territoire tout en résidant dans un autre État membre, dans la mesure où une telle limitation affecte des ressortissants d'autres États membres ou des ressortissants nationaux ayant fait usage de leur droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne.

*Sur la quatrième question*

- 61 La quatrième question porte sur les conséquences qui s'attacheraient à la constatation par la juridiction nationale de l'incompatibilité de la réglementation en cause au principal avec le droit communautaire, ce qui aurait pour effet, selon ladite juridiction, de rétablir le régime en vigueur avant l'adoption du décret du 30 avril 2004. Plus précisément, celle-ci s'interroge sur le point de savoir si les articles 18 CE, 39 CE et 43 CE s'opposent à un régime limitant l'admission au bénéfice de l'assurance soins aux seules personnes résidant dans la région de langue néerlandaise et dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.
- 62 À cet égard, il suffit de constater que les considérations développées aux points 47 à 59 du présent arrêt en réponse aux deuxième et troisième questions valent, à plus forte raison, pour une réglementation comportant une restriction supplémentaire par rapport au régime applicable à la suite de l'adoption du décret de 30 avril 2004, étant donné que cette réglementation excluait de son champ d'application l'ensemble des personnes exerçant une activité professionnelle dans la région de langue néerlandaise ou dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, mais ayant leur domicile en dehors de ces deux régions, y compris donc les personnes résidant dans un autre État membre.
- 63 Il y a donc lieu de répondre à la quatrième question que les articles 39 CE et 43 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre limitant l'affiliation à un régime de sécurité sociale et le bénéfice des prestations prévues par celui-ci aux seules personnes résidant sur le territoire de cette entité, dans la mesure où une telle limitation affecte des ressortissants d'autres États membres exerçant une activité professionnelle sur le territoire de ladite entité, ou des ressortissants nationaux ayant fait usage de leur droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne.

## Sur les dépens

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

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

- 1) **Des prestations versées au titre d'un régime tel que celui de l'assurance soins institué par le décret du Parlement flamand portant organisation de l'assurance soins (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering), du 30 mars 1999, dans sa version résultant du décret du Parlement flamand modifiant le décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), du 30 avril 2004, relèvent du champ d'application matériel du règlement (CEE) n° 1408/71 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97 du Conseil, du 2 décembre 1996, tel que modifié par le règlement (CE) n° 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999.**
  
- 2) **Les articles 39 CE et 43 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre, telle que celle régissant l'assurance soins instituée par la Communauté flamande par ledit décret du 30 mars 1999, dans sa version résultant du décret du Parlement flamand du 30 avril 2004, limitant l'affiliation à un**

**régime de sécurité sociale et le bénéfice des prestations prévues par celui-ci aux personnes qui soit résident sur le territoire relevant de la compétence de cette entité, soit exercent une activité professionnelle sur ce même territoire tout en résidant dans un autre État membre, dans la mesure où une telle limitation affecte des ressortissants d'autres États membres ou des ressortissants nationaux ayant fait usage de leur droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne.**

- 3) Les articles 39 CE et 43 CE doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une réglementation d'une entité fédérée d'un État membre limitant l'affiliation à un régime de sécurité sociale et le bénéfice des prestations prévues par celui-ci aux seules personnes résidant sur le territoire de cette entité, dans la mesure où une telle limitation affecte des ressortissants d'autres États membres exerçant une activité professionnelle sur le territoire de ladite entité, ou des ressortissants nationaux ayant fait usage de leur droit de libre circulation à l'intérieur de la Communauté européenne.

Signatures