

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)
12 septembre 2006 *

Dans l'affaire C-300/04,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Raad van State (Pays-Bas), par décision du 13 juillet 2004, parvenue à la Cour le 15 juillet 2004, dans la procédure

M. G. Eman,

O. B. Sevinger

contre

College van burgemeester en wethouders van Den Haag,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas (rapporteur), K. Schiemann et J. Makarczyk, présidents de chambre, MM. J.-P. Puissochet, P. Küris, E. Juhász, E. Levits et A. Ó Caoimh, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M^{me} M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 juillet 2005,

considérant les observations présentées:

- pour MM. Eman et Sevinger, par M. A. G. Croes,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{mes} H. G. Sevenster et C. M. Wissels, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M^{me} N. Díaz Abad et M. F. Díez Moreno, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement français, par MM. R. Abraham, G. de Bergues, E. Puisais et M^{me} C. Jurgensen, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par M^{me} R. Caudwell, en qualité d'agent, assistée de MM. D. Anderson et D. Wyatt, QC, ainsi que de M. M. Chamberlain, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. C. Ladenburger et P. van Nuffel, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 avril 2006,

rend le présent

Arrêt

¹ La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 17 CE, 19, paragraphe 2, CE, 189 CE, 190 CE et 299, paragraphe 3, CE.

² Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant MM. Eman et Sevinger (ci-après les «appelants au principal»), tous deux de nationalité néerlandaise et domiciliés à Oranjestad (Aruba), au College van burgemeester en wethouders van Den Haag (Pays-Bas) au sujet du rejet par ce dernier de leur demande d'inscription sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen du 10 juin 2004.

Le cadre juridique

Le droit international

- 3 L'article 3 du protocole n° 1 à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après le «protocole n° 1 à la CEDH») est libellé comme suit:

«Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.»

Le droit communautaire

- 4 Aux termes de l'article 17 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.

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

5 L'article 19, paragraphe 2, CE stipule:

«Sans préjudice des dispositions de l'article 190, paragraphe 4, et des dispositions prises pour son application, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. [...]»

6 Conformément à cette disposition, le Conseil de l'Union européenne a arrêté la directive 93/109/CE, du 6 décembre 1993, fixant les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants (JO L 329, p. 34). À son article 3, premier alinéa, cette directive prévoit:

«Toute personne qui, au jour de référence:

a) est citoyen de l'Union au sens de l'article 8 paragraphe 1 deuxième alinéa du traité,

et qui

b) sans en avoir la nationalité, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de l'État membre de résidence subordonne le droit de vote et d'éligibilité à ses ressortissants,

a le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre de résidence lors des élections au Parlement européen si elle n'est pas déchue de ces droits en vertu de l'article 6 ou 7.»

7 L'article 5 de la directive 93/109 dispose:

«Si les ressortissants de l'État membre de résidence, pour être électeurs ou éligibles, doivent résider depuis une période minimale sur le territoire électoral, les électeurs et éligibles communautaires sont réputés remplir cette condition lorsqu'ils ont résidé pendant une durée de résidence équivalente dans d'autres États membres. Cette disposition s'applique sans préjudice des conditions spécifiques liées à la durée de résidence dans une circonscription ou collectivité locale déterminée.»

8 L'article 189, premier alinéa, CE prévoit:

«Le Parlement européen, composé de représentants des peuples des États réunis dans la Communauté, exerce les pouvoirs qui lui sont attribués par le présent traité.»

9 L'article 190 CE est rédigé comme suit:

«1. Les représentants, au Parlement européen, des peuples des États réunis dans la Communauté sont élus au suffrage universel direct.

[...]

4. Le Parlement européen élabore un projet en vue de permettre l'élection au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.

Le Conseil, statuant à l'unanimité, après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité des membres qui le composent, arrêtera les dispositions dont il recommandera l'adoption par les États membres, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

[...]»

- ¹⁰ L'article 8 de l'acte portant élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 20 septembre 1976 (JO L 278, p. 1), tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil, du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 (JO L 283, p. 1, ci-après l'«acte de 1976»), prévoit:

«Sous réserve des dispositions du présent acte, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales.

Ces dispositions nationales, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les États membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.»

11 L'article 12 dudit acte est libellé comme suit:

«Le Parlement européen vérifie les pouvoirs des membres du Parlement européen. À cet effet, [il] prend acte des résultats proclamés officiellement par les États membres et statue sur les contestations qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions du présent acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie.»

12 Selon l'article 299 CE:

«1. Le présent traité s'applique au [...] Royaume des Pays-Bas, [...]

2. Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

[...]

3. Les pays et territoires d'outre-mer dont la liste figure à l'annexe II du présent traité font l'objet du régime spécial d'association défini dans la quatrième partie de ce traité.

[...]»

- 13 Aruba et les Antilles néerlandaises sont mentionnés sur la liste figurant à l'annexe II du traité CE intitulée «Pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du traité».

Le droit national

- 14 L'article B 1 de la loi électorale néerlandaise (Nederlandse Kieswet) dispose en ce qui concerne l'élection des membres de l'assemblée des députés du Parlement néerlandais (Tweede Kamer der Staten-Generaal):

«Les membres de la Tweede Kamer der Staten-Generaal sont élus par ceux qui sont néerlandais le jour du dépôt des candidatures et qui ont atteint l'âge de dix-huit ans le jour du vote, à l'exception de ceux qui ont leur domicile effectif aux Antilles néerlandaises ou à Aruba le jour du dépôt des candidatures.

2. Cette exception ne joue pas pour:

a) le Néerlandais qui a résidé au moins dix ans aux Pays-Bas;

b) le Néerlandais qui travaille dans le service public néerlandais aux Antilles néerlandaises ou à Aruba, ainsi que son conjoint, partenaire enregistré ou compagnon et ses enfants pour autant que ceux-ci mènent une vie commune avec lui.»

- 15 L'article Y 3 de ladite loi dispose en ce qui concerne l'élection des membres du Parlement européen:

«Ont le droit de voter:

a) ceux qui ont le droit de voter à l'élection des membres de la Tweede Kamer der Staten-Generaal;

b) les non-Néerlandais qui sont ressortissants d'un autre État membre de l'Union européenne, à condition qu'ils:

1° aient leur domicile effectif aux Pays-Bas le jour du dépôt des candidatures,

2° aient atteint l'âge de dix-huit ans le jour du vote, et

3° ne soient pas déchus du droit de vote soit aux Pays-Bas, soit dans l'État membre dont ils sont ressortissants.»

Les questions préjudicielles

- 16 Dans le cadre du litige porté devant la juridiction de renvoi, les appelants au principal contestent le refus d'inscription sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen qui leur a été opposé au motif qu'ils

sont domiciliés à Aruba. Ils font valoir que, conformément à l'article 17, paragraphe 1, CE, ils sont citoyens de l'Union européenne. Ils soutiennent que l'article 19, paragraphe 2, CE, interprété à la lumière de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH, leur reconnaît le droit de voter aux élections au Parlement européen, même s'ils sont domiciliés sur un territoire dont le nom est mentionné sur la liste des pays et territoires d'outre-mer (ci-après les «PTOM») figurant à l'annexe II du traité.

- 17 La juridiction de renvoi reconnaît que, l'élection des membres du Parlement européen ayant déjà eu lieu, il est trop tard pour qu'une décision annulant le refus d'inscription des appelants au principal sur les listes électorales puisse permettre aux intéressés de participer à cette élection. Elle n'exclut toutefois pas qu'une réparation («rechtsherstel») doive leur être octroyée en application du droit communautaire.
- 18 C'est dans ces conditions que le Raad van State a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
 - «1) La deuxième partie du traité s'applique-t-elle à des personnes qui possèdent la nationalité d'un État membre et qui résident ou qui sont domiciliées dans un territoire appartenant aux PTOM, visé à l'article 299, paragraphe 3, CE et qui entretient des relations particulières avec cet État membre?
 - 2) Si la première question appelle une réponse négative, est-il loisible aux États membres, au regard de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, CE, d'accorder leur nationalité à des personnes qui résident ou qui sont domiciliées dans les PTOM visés à l'article 299, paragraphe 3, CE?

- 3) Faut-il interpréter l'article 19, paragraphe 2, CE, lu à la lumière des articles 189 CE et 190, paragraphe 1, CE, en ce sens que — abstraction faite des exceptions non inhabituelles dans les ordres juridiques internes liées notamment à la déchéance du droit de vote assortissant une condamnation pénale ou une incapacité civile — la qualité de citoyen de l'Union résidant ou ayant son domicile dans les PTOM confère purement et simplement le droit de vote passif et actif aux élections au Parlement européen?

- 4) Les dispositions combinées des articles 17 CE et 19, paragraphe 2, CE, considérés au regard de l'article 3, premier alinéa, du protocole [n° 1 à la CEDH] dans l'interprétation qu'en donne la Cour européenne des droits de l'homme, s'opposent-elles à ce que des personnes qui n'ont pas la qualité de citoyen de l'Union aient un droit de vote actif et passif aux élections au Parlement européen?

- 5) Le droit communautaire pose-t-il des exigences quant à la nature du rétablissement des droits [rechtsherstel] à offrir si le juge national estime — compte tenu notamment des réponses données par la Cour de justice aux questions énoncées ci-dessus — que c'est à tort que les personnes qui résident ou qui sont domiciliées dans les Antilles néerlandaises et à Aruba et qui ont la nationalité néerlandaise n'ont pas été inscrites pour les élections tenues le 10 juin 2004?»

La procédure devant la Cour

- ¹⁹ Par lettre séparée du 13 juillet 2004 ainsi que par lettre du 22 février 2005, le Raad van State a demandé à la Cour de soumettre le renvoi préjudiciel à une procédure accélérée, en application de l'article 104 bis, premier alinéa, du règlement de procédure. Par ordonnances du président de la Cour des 23 août 2004 et 18 mars 2005, ces demandes ont été rejetées.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 20 Par sa première question, le Raad van State demande si la deuxième partie du traité, relative à la citoyenneté de l'Union, s'applique à des personnes qui possèdent la nationalité d'un État membre et qui résident ou sont domiciliées dans un territoire faisant partie des PTOM, visé à l'article 299, paragraphe 3, CE.

Observations présentées à la Cour

- 21 Les parties au principal, de même que le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission des Communautés européennes, soutiennent que la deuxième partie du traité s'applique à des personnes qui possèdent la nationalité d'un État membre et qui résident ou sont domiciliées dans un territoire faisant partie des PTOM. Ils soulignent que l'article 17, paragraphe 2, CE n'impose aucune autre condition, pour être citoyen de l'Union et bénéficier des droits conférés par le traité, que la possession de la nationalité d'un État membre. Dès lors, il importerait peu qu'un ressortissant d'un État membre réside dans un pays tiers ou dans un PTOM.
- 22 Le gouvernement néerlandais fait valoir au préalable que, conformément au Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden de 1954 (ci-après le «Statuut»), le Royaume des Pays-Bas est composé de trois pays, à savoir les Pays-Bas, les Antilles néerlandaises et Aruba. L'article 41 du Statuut dispose que ces trois pays «gèrent de manière autonome les matières qui leur sont propres». C'est ainsi que les Pays-Bas ont une Constitution propre et que les Antilles néerlandaises et Aruba ont leur propre Staatsregeling. Dans le Royaume, excepté en ce qui concerne les «matières du

Royaume» telles que précisées dans le Statuut, chaque pays, qui dispose d'un parlement et d'une administration propres, bénéficie de compétences législatives propres.

- 23 La nationalité serait une «matière du Royaume» et son attribution serait régie par la loi du Royaume sur la nationalité néerlandaise (Rijkswet op het Nederlandschap). Il s'agit d'une «nationalité indivise», c'est-à-dire ne faisant aucune distinction entre un habitant d'Aruba et un habitant des Pays-Bas qui se trouve en dehors du Royaume.
- 24 Les relations extérieures constitueraient également une «matière du Royaume». Le seul sujet de droit des gens serait le Royaume des Pays-Bas. Dans les conventions internationales toutefois, le Royaume pourrait conclure des traités pour chaque pays séparément. Cela se traduirait en pratique par les mentions «le Royaume des Pays-Bas (pour les Pays-Bas)», «le Royaume des Pays-Bas (pour les Antilles néerlandaises)» ou «le Royaume des Pays-Bas (pour Aruba)». Il en résulterait, sur le plan juridique, qu'un traité ne lie que le pays en question. Le gouvernement néerlandais précise à cet égard que le traité CEE, dans sa version initiale, a été exclusivement ratifié pour le territoire européen du Royaume et pour la Nouvelle-Guinée, c'est-à-dire avec la mention «pour le Royaume des Pays-Bas (pour les Pays-Bas et la Nouvelle-Guinée)». Il produit par ailleurs l'acte de ratification du traité sur l'Union européenne, approuvé par la Reine «pour le Royaume des Pays-Bas (pour les Pays-Bas)».
- 25 Selon le gouvernement néerlandais, le champ d'application territorial du traité CE et, notamment, de sa deuxième partie, devrait être déterminé conformément à l'article 299 CE mais également au regard des instruments de ratification du traité. Or, l'examen de ces instruments indiquerait que tant le traité initial que le traité sur l'Union européenne n'ont pas été ratifiés pour Aruba. Le traité CE ne s'appliquerait donc pas sur le territoire de ce pays, à l'exception du régime spécial d'association défini à la quatrième partie de celui-ci.

- 26 Le fait que le Royaume des Pays-Bas a institué une nationalité indivise serait sans effet à cet égard. Le Néerlandais d'Aruba ou des Antilles néerlandaises posséderait certes la nationalité néerlandaise et serait par conséquent citoyen de l'Union mais cela n'impliquerait pas qu'il bénéficie également à tout moment de l'ensemble des droits liés à la citoyenneté de l'Union. Tant que l'intéressé se trouverait sur le territoire d'Aruba ou des Antilles néerlandaises, le traité ne produirait aucun effet sur sa situation. Toutefois, s'il venait à quitter le territoire d'Aruba ou celui des Antilles néerlandaises, il pourrait prétendre aux droits liés à la citoyenneté de l'Union.

Réponse de la Cour

- 27 L'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, CE prévoit qu'«[e]st citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre». Il est sans pertinence, à cet égard, que le ressortissant d'un État membre réside ou soit domicilié dans un territoire faisant partie des PTOM, visé à l'article 299, paragraphe 3, CE.
- 28 Par ailleurs, l'article 17, paragraphe 2, CE prévoit que les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le traité.
- 29 Il s'ensuit qu'il convient de répondre à la première question que des personnes qui possèdent la nationalité d'un État membre et qui résident ou sont domiciliées dans un territoire faisant partie des PTOM, visé à l'article 299, paragraphe 3, CE, peuvent invoquer les droits reconnus aux citoyens de l'Union dans la deuxième partie du traité.

Sur la deuxième question

- 30 Cette question, qui porte sur le droit des États membres, au regard de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, CE, d'accorder leur nationalité à des personnes qui résident ou qui sont domiciliées dans les PTOM visés à l'article 299, paragraphe 3, CE, a été posée dans l'éventualité où la Cour arriverait à la conclusion que la deuxième partie du traité ne serait pas applicable à une personne ayant la nationalité d'un État membre, lorsque celle-ci réside ou est domiciliée dans un territoire faisant partie des PTOM.
- 31 Compte tenu de la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la deuxième question.

Sur la troisième question

- 32 Par sa troisième question, le Raad van State demande s'il convient d'interpréter l'article 19, paragraphe 2, CE, lu à la lumière des articles 189 CE et 190, paragraphe 1, CE, en ce sens qu'un citoyen de l'Union résidant ou ayant son domicile dans un PTOM bénéficie du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen.

Observations présentées à la Cour

- 33 Les appelants au principal font valoir que, même si Aruba est un PTOM au sens du traité, il est soumis à la législation relevant des matières du Royaume, telles la défense ou les relations extérieures, laquelle est influencée par le droit

communautaire. La législation interne serait également influencée par la réglementation communautaire, ce qui justifierait que les Néerlandais d'Aruba puissent voter pour élire les membres du Parlement européen, conformément à l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH. Ils soulignent également la discrimination dont sont victimes les Néerlandais d'Aruba et des Antilles néerlandaises. Ils font valoir, à titre d'exemple, que selon qu'un Antillais néerlandais réside dans la partie française ou dans la partie néerlandaise de l'île de Saint-Martin, il bénéficie ou non du droit de vote.

34 Le gouvernement néerlandais précise que le droit de vote ne constitue pas une matière du Royaume mais relève de la compétence du pays au sens du Statuut. L'article 46 de celui-ci dispose à cet égard que les corps représentatifs du pays sont élus par les résidents néerlandais du pays en question. Le paragraphe 2 de cet article laisse aux pays la faculté d'accorder le droit de vote aux Néerlandais qui ne sont pas résidents du pays concerné. La loi électorale néerlandaise aurait exercé de manière limitée cette dernière faculté en accordant le droit de vote aux résidents d'Aruba et des Antilles néerlandaises qui ont habité plus de dix ans aux Pays-Bas.

35 Les gouvernements néerlandais, français et du Royaume-Uni ainsi que la Commission considèrent que le droit communautaire n'exige pas que le droit de vote soit accordé aux ressortissants des États membres qui ne résident pas sur le territoire auquel s'applique la législation communautaire. Un ressortissant résidant dans un PTOM ne pourrait tirer un tel droit de l'article 19, paragraphe 2, CE, qui vise uniquement à garantir que les citoyens de l'Union qui séjournent dans un autre État membre ont le droit de vote dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État membre.

36 Les gouvernements néerlandais et du Royaume-Uni ainsi que la Commission rappellent, par ailleurs, que les articles 189 CE et 190, paragraphe 1, CE, comme les dispositions générales du traité, ne sont pas applicables aux PTOM sans référence expresse (arrêts du 12 février 1992, *Leplat*, C-260/90, Rec. p. I-643, point 10, et du 22 novembre 2001, *Pays-Bas/Conseil*, C-110/97, Rec. p. I-8763, point 49). Ils considèrent que, eu égard au fait que le traité ne s'applique pas à Aruba et que

l'association avec les PTOM n'attribue aucun rôle au Parlement européen, ce dernier ne peut être qualifié de «corps législatif», au sens de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH, aux élections duquel les résidents des PTOM auraient le droit de participer (voir Cour eur. D. H., arrêt *Matthews c. Royaume-Uni* du 18 février 1999, *Recueil des arrêts et décisions* 1999-I).

- 37 En tout état de cause, la Communauté n'aurait exercé que partiellement la compétence que lui confère l'article 190, paragraphe 4, CE en vue d'arrêter une procédure électorale uniforme. L'acte de 1976 ne contiendrait aucune disposition précisant quels sont les titulaires du droit de vote, si bien que seules les dispositions nationales seraient applicables. Celles-ci pourraient prévoir, notamment, des conditions de résidence.
- 38 Les gouvernements néerlandais, français, et du Royaume-Uni ainsi que la Commission considèrent que le droit communautaire ne s'oppose cependant pas à ce que les États membres octroient un droit de vote aux citoyens de l'Union qui résident dans un pays tiers ou dans un PTOM. Le gouvernement français précise à cet égard que la loi française relative à l'élection des membres du Parlement européen renvoie au code électoral français, lequel n'établit aucune distinction entre les Français qui résident en métropole et les autres. Ainsi, les Français qui résident dans un département d'outre-mer ou dans un PTOM participent aux élections au Parlement européen dans les mêmes conditions que les Français qui résident en métropole.
- 39 La Commission rappelle cependant que les États membres doivent tenir compte des principes généraux du droit communautaire. En application du principe général d'égalité de traitement, un législateur national qui décide d'étendre le droit de vote aux élections au Parlement européen à ses ressortissants qui résident dans un pays tiers devrait, de même, accorder ce droit de vote à ses ressortissants qui résident dans un PTOM. Il le devrait, a fortiori, en raison du lien particulier qui unit les PTOM à la Communauté. En l'espèce, puisque le législateur néerlandais donne à

tous les Néerlandais qui ne résident pas à Aruba ou aux Antilles néerlandaises, quel que soit leur domicile, le droit de participer auxdites élections, ce droit devrait également être octroyé aux Néerlandais d'Aruba ou des Antilles néerlandaises. À défaut, la législation comporterait une discrimination injustifiée entre le Néerlandais qui, par exemple, réside à New-York et celui qui réside à Aruba.

Réponse de la Cour

40 Force est de constater que les dispositions du traité ne contiennent pas de règle définissant de manière explicite et précise les titulaires du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen.

41 L'article 190, paragraphe 4, CE se rapporte à la procédure relative à ces élections. Selon cette disposition, l'élection des membres du Parlement européen a lieu au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres.

42 L'acte de 1976 prévoit, à son article 1^{er}, que les membres du Parlement européen sont élus au scrutin proportionnel et que l'élection se déroule au suffrage universel direct, libre, et secret. Selon l'article 8 de l'acte de 1976, sous réserve des dispositions que cet acte contient, la procédure électorale est régie, dans chaque État membre, par les dispositions nationales mais que celles-ci, qui peuvent éventuellement tenir compte des particularités dans les États membres, ne doivent pas globalement porter atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin.

- 43 Toutefois, ni l'article 190 CE ni l'acte de 1976 ne déterminent de manière explicite et précise quels sont les bénéficiaires du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen.
- 44 Aucune conclusion claire à cet égard ne peut être tirée des articles 189 CE et 190 CE, relatifs au Parlement européen, qui indiquent que celui-ci est composé de représentants des peuples des États membres, dès lors que le terme «peuples», qui n'est pas défini, est susceptible d'avoir différentes significations selon les États membres et langues de l'Union.
- 45 Il résulte de ces considérations que, en l'état actuel du droit communautaire, la détermination des titulaires du droit de vote et d'éligibilité ressortit à la compétence de chaque État membre dans le respect du droit communautaire. Il convient cependant de vérifier si ce droit s'oppose à une situation telle que celle de l'affaire au principal, dans laquelle des ressortissants néerlandais résidant à Aruba ne disposent pas du droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen.
- 46 En premier lieu, il convient de rappeler que les PTOM font l'objet d'un régime spécial d'association défini dans la quatrième partie du traité (articles 182 CE à 188 CE), de sorte que les dispositions générales du traité ne leur sont pas applicables sans référence expresse (voir arrêts précités Leplat, point 10, et Pays-Bas/Conseil, point 49).
- 47 Il s'ensuit que les articles 189 CE et 190 CE ne sont pas applicables à ces pays et territoires et que les États membres ne sont pas tenus d'y organiser des élections au Parlement européen.

- 48 L'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH ne s'oppose pas à cette interprétation. En effet, dès lors que les dispositions du traité ne sont pas applicables aux PTOM, le Parlement européen ne saurait être considéré comme le «corps législatif» de ces derniers au sens de cette disposition. En revanche, c'est au sein des organes créés dans le cadre de l'association entre la Communauté et les PTOM que la population de ces pays et territoires peut s'exprimer, par l'intermédiaire des autorités qui la représentent.
- 49 Il ne saurait être valablement objecté à cet égard que le droit communautaire exerce une influence sur le droit applicable à Aruba. En effet, cette influence peut résulter des dispositions du droit communautaire rendues applicables aux PTOM dans le cadre de l'association. S'agissant des autres dispositions de ce droit, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 161 de ses conclusions par référence au point 34 de l'arrêt *Matthews c. Royaume-Uni*, précité, un impact indirect d'une législation n'est pas suffisant pour considérer que cette législation touche la population de la même manière que celle qui émanerait d'une assemblée législative locale.
- 50 De même, il ne saurait être argué du fait que d'autres États membres organisent des élections au Parlement européen dans les PTOM avec lesquels ils entretiennent des relations particulières. En effet, en l'absence de dispositions spécifiques à cet égard dans le traité, il appartient aux États membres de retenir les règles les mieux adaptées à leur structure constitutionnelle.
- 51 S'agissant, en second lieu, du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen organisées aux Pays-Bas, celui-ci est déterminé par la loi électorale néerlandaise et comporte les mêmes conditions que pour l'élection des membres de l'assemblée des députés du Parlement néerlandais, à savoir que ce droit de vote et d'éligibilité n'est pas reconnu, notamment, aux Néerlandais qui ont leur domicile effectif aux Antilles néerlandaises ou à Aruba.

- 52 Ainsi qu'il a été rappelé aux points 41 à 44 du présent arrêt, ni les articles 189 CE et 190 CE ni l'acte de 1976 n'indiquent de manière explicite et précise quels sont les bénéficiaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen. Par ailleurs, les dispositions de la deuxième partie du traité, relative à la citoyenneté de l'Union, ne reconnaissent pas aux citoyens de l'Union un droit inconditionnel de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.
- 53 En effet, l'article 19, paragraphe 2, CE, auquel il est fait référence dans la question préjudicielle, se limite à appliquer à ce droit de vote et d'éligibilité le principe de non-discrimination en raison de la nationalité, en stipulant que tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. L'article 3, premier alinéa, sous b), de la directive 93/109 précise à cet égard qu'a le droit de vote et d'éligibilité dans l'État membre dans lequel il réside tout citoyen de l'Union qui, sans avoir la nationalité de cet État membre, réunit, par ailleurs, les conditions auxquelles la législation de cet État membre subordonne le droit de vote et d'éligibilité à ses ressortissants. De même, l'article 5 de ladite directive est clairement fondé sur le présupposé selon lequel un État membre peut imposer une durée de résidence «sur le territoire électoral» comme condition du droit de vote. Il résulte de cet examen de l'article 19, paragraphe 2, CE et des dispositions prises pour sa mise en œuvre que cette disposition du traité n'est pas applicable au citoyen de l'Union résidant dans un PTOM et souhaitant exercer son droit de vote dans l'État membre dont il est le ressortissant.
- 54 Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 157 et 158 de ses conclusions, l'article 3 du protocole n°1 à la CEDH ne s'oppose pas à ce que les États contractants retiennent le critère de la résidence pour restreindre le cercle des titulaires du droit de vote et d'éligibilité. Statuant au sujet du droit de vote, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré à cet égard que l'obligation de résider sur le territoire national pour pouvoir voter est une condition qui n'est pas en soi déraisonnable ou arbitraire et qui est justifiée pour plusieurs raisons (Cour eur. D.H., arrêt

Melnitchenko c. Ukraine du 19 octobre 2004, *Recueil des arrêts et décisions* 2004-X, § 56). Elle a par ailleurs reconnu que des conditions plus strictes peuvent être fixées pour l'éligibilité que pour le droit de voter (arrêt Melnitchenko c. Ukraine, précité, § 57).

55 Eu égard à ces éléments, il n'apparaît pas que, en principe, le critère lié à la résidence soit inapproprié pour déterminer quels sont les bénéficiaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.

56 Les appelants au principal ainsi que la Commission font cependant valoir que la loi électorale néerlandaise violerait le principe d'égalité de traitement en ce qu'elle reconnaîtrait le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen à tout Néerlandais résidant dans un pays tiers, alors qu'un tel droit n'est pas reconnu aux Néerlandais résidant aux Antilles néerlandaises ou à Aruba.

57 À cet égard, il convient de rappeler que le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts du 6 décembre 2005, ABNA e.a., C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Rec. p. I-10423, point 63, et du 10 janvier 2006, IATA et ELFAA, C-344/04, Rec. p. I-403, point 95).

58 En l'espèce, les éléments de comparaison pertinents sont un Néerlandais résidant aux Antilles néerlandaises ou à Aruba et un Néerlandais résidant dans un pays tiers. Ces personnes ont en commun d'être des ressortissants néerlandais et de ne pas résider sur le territoire des Pays-Bas. Néanmoins, il existe une différence de traitement entre ces deux personnes, la seconde ayant le droit de vote et d'éligibilité

aux élections au Parlement européen organisées aux Pays-Bas tandis que la première n'a pas un tel droit. Une telle différence de traitement doit être objectivement justifiée.

- 59 À l'audience, le gouvernement néerlandais a précisé que l'objectif de la loi électorale néerlandaise était de permettre aux Néerlandais des Pays-Bas résidant à l'étranger de voter, dès lors que ces citoyens sont supposés avoir encore des liens avec la société néerlandaise. Toutefois, il ressort également des explications données par ledit gouvernement à l'audience qu'un Néerlandais déplaçant sa résidence d'Aruba vers un pays tiers aurait le droit de vote au même titre qu'un Néerlandais déplaçant sa résidence des Pays-Bas vers un pays tiers, tandis qu'un Néerlandais résidant à Aruba n'aurait pas ce droit.
- 60 À cet égard, l'objectif poursuivi par le législateur néerlandais, consistant à octroyer le droit de vote et d'éligibilité aux Néerlandais ayant ou ayant eu des liens avec les Pays-Bas, relève de la marge d'appréciation dont dispose ce législateur quant à l'organisation des élections. Toutefois, il y a lieu de constater que le gouvernement néerlandais n'a pas suffisamment démontré que la différence de traitement relevée entre les Néerlandais résidant dans un pays tiers et ceux résidant aux Antilles néerlandaises ou à Aruba est objectivement justifiée et ne constitue dès lors pas une violation du principe d'égalité de traitement.
- 61 Eu égard à ces éléments, il y a lieu de répondre à la troisième question que, en l'état actuel du droit communautaire, si rien ne s'oppose à ce que les États membres définissent, dans le respect du droit communautaire, les conditions du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen par référence au critère de la résidence sur le territoire dans lequel sont organisées les élections, le principe d'égalité de traitement fait toutefois obstacle à ce que les critères choisis aient pour effet de traiter de manière différente des ressortissants se trouvant dans des situations comparables, sans que cette différence de traitement soit objectivement justifiée.

Sur la quatrième question

- ⁶² Par sa quatrième question, le Raad van State demande si les articles 17 CE et 19, paragraphe 2, CE, considérés à la lumière de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH, s'opposent à ce que des personnes qui n'ont pas la qualité de citoyen de l'Union bénéficient du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen.
- ⁶³ Ainsi que le font observer le gouvernement néerlandais et la Commission, il y a lieu de constater que cette question n'a aucun lien avec le litige au principal, puisque les appelants au principal sont citoyens de l'Union, et qu'il n'y a dès lors pas lieu de répondre à ladite question.
- ⁶⁴ En tout état de cause, la Cour a rendu ce jour un arrêt dans l'affaire Espagne/Royaume-Uni, C-145/04 (Rec. 2006, p. I-7917), qui apporte des précisions à cet égard, si besoin est.

Sur la cinquième question

- ⁶⁵ Par sa cinquième question, le Raad van State demande si le droit communautaire pose des exigences quant à la nature du rétablissement des droits [rechtsherstel] à offrir si le juge national estimait — compte tenu notamment des réponses données par la Cour aux questions énoncées ci-dessus — que c'est à tort que les personnes qui résident ou qui sont domiciliées aux Antilles néerlandaises et à Aruba et qui ont la nationalité néerlandaise n'ont pas été inscrites sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen du 10 juin 2004.

66 À cet égard, il ressort de l'article 12 de l'acte de 1976 que le Parlement européen ne statue que sur les contestations relatives aux élections qui pourraient être éventuellement soulevées sur la base des dispositions de cet acte, à l'exclusion des dispositions nationales auxquelles celui-ci renvoie. La détermination des titulaires du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen ressortissant à la compétence de chaque État membre, il s'ensuit que les contestations relatives aux dispositions nationales définissant ces titulaires relèvent également du droit national.

67 Ainsi, en l'absence de réglementation communautaire en matière de contestation relative au droit de vote et d'éligibilité au Parlement européen, il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours en justice destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit communautaire, pour autant, d'une part, que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles concernant des droits qui trouveraient leur origine dans l'ordre juridique interne (principe d'équivalence) et, d'autre part, qu'elles ne rendent pas impossible ou excessivement difficile, en pratique, l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité) (voir, notamment, arrêt du 8 novembre 2005, Leffler, C-443/03, Rec. p. I-9611, points 49 et 50).

68 S'agissant d'un éventuel rétablissement des droits [rechtsherstel] d'une personne qui, en raison d'une disposition nationale contraire au droit communautaire, s'est vu refuser l'inscription sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen, c'est également conformément aux conditions et modalités du droit national que ce rétablissement des droits peut avoir lieu, étant entendu que ces conditions et modalités doivent respecter les principes d'équivalence et d'effectivité (en ce sens, arrêt du 9 novembre 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595). Pour apprécier le rétablissement des droits approprié, le juge national pourra utilement se référer aux modalités de rétablissement des droits prévues en cas de violation des règles nationales dans le cadre d'élections à des institutions de l'État membre.

69 Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler, par ailleurs, que le principe de la responsabilité d'un État membre pour des dommages causés aux particuliers par des violations du droit communautaire qui lui sont imputables est inhérent au système du traité et qu'un État membre est ainsi tenu de réparer les dommages causés lorsque la règle de droit violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État et le dommage subi par les personnes lésées (arrêts du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur et Factortame*, C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029, points 31 et 51, et du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, Rec. p. I-10239, points 30 et 51), sans pour autant exclure que la responsabilité de l'État puisse être engagée dans des conditions moins restrictives sur le fondement du droit national (arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, point 66).

70 Sous réserve du droit à réparation qui trouve directement son fondement dans le droit communautaire, dès lors que les conditions relevées au point précédent sont réunies, c'est dans le cadre du droit national de la responsabilité qu'il incombe à l'État de réparer les conséquences du préjudice causé, étant entendu que les conditions fixées par les législations nationales en matière de réparation des dommages ne sauraient être moins favorables que celles qui concernent des réclamations semblables de nature interne et ne sauraient être aménagées de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'obtention de la réparation (arrêt *Brasserie du pêcheur et Factortame*, précité, point 67).

71 Il y a dès lors lieu de répondre à la cinquième question qu'il appartient au droit interne de chaque État membre de définir les mesures permettant le rétablissement des droits d'une personne qui, en raison d'une disposition nationale contraire au droit communautaire, n'a pas été inscrite sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen du 10 juin 2004 et a donc été exclue de la participation à ces élections. Ces mesures, qui peuvent comprendre une indemnisation du préjudice causé par la violation du droit communautaire imputable à l'État, doivent respecter les principes d'équivalence et d'effectivité.

Sur les dépens

- 72 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 personnes qui possèdent la nationalité d'un État membre et qui résident ou sont domiciliées dans un territoire faisant partie des pays et territoires d'outre-mer, visé à l'article 299, paragraphe 3, CE, peuvent invoquer les droits reconnus aux citoyens de l'Union dans la deuxième partie du traité CE.

- 2) En l'état actuel du droit communautaire, si rien ne s'oppose à ce que les États membres définissent, dans le respect du droit communautaire, les conditions du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen par référence au critère de la résidence sur le territoire dans lequel sont organisées les élections, le principe d'égalité de traitement fait toutefois obstacle à ce que les critères choisis aient pour effet de traiter de manière différente des ressortissants se trouvant dans des situations comparables, sans que cette différence de traitement soit objectivement justifiée.

- 3) Il appartient au droit interne de chaque État membre de définir les mesures permettant le rétablissement des droits [rechtsherstel] d'une personne qui, en raison d'une disposition nationale contraire au droit communautaire, n'a pas été inscrite sur les listes électorales en vue de l'élection des membres du Parlement européen du 10 juin 2004 et a donc été exclue de la participation à ces élections. Ces mesures, qui peuvent comprendre une indemnisation du préjudice causé par la violation du droit communautaire imputable à l'État, doivent respecter les principes d'équivalence et d'effectivité.

Signatures