ARRÊT DE LA COUR
18 mars 1986 *

Dans l'affaire 85/85,

Commission des Communautés européennes, représentée par Mme Claire Durand, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Georges Kremlis, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par son ministre des Relations extérieures, ayant pour agent M. Robert Hoebaer, directeur au ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, ayant élu domicile au siège de l'ambassade de Belgique à Luxembourg, 4, rue des Girondins, résidence Champagne,

partie défenderesse,

visant à faire constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 12, sous b), du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes et 5 et 7 du traité CEE, en omettant de prendre les mesures nécessaires pour exempter d'une taxe sur les résidences non principales les personnes qui, en vertu dudit protocole, sont dispensées de l'inscription aux registres de la population et résident à titre principal dans la commune, en procédant par ses autorités communales à la perception desdites taxes auprès des personnes susmentionnées et en ne remboursant pas les montants perçus ainsi que les intérêts légaux dus,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans, U. Everling et R. Joliet, présidents de chambre, G. Bosco, Y. Galmot et C. Kakouris, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

* Langue de procédure: le français.

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 11 décembre 1985,

rend le présent

ARRÊT

(Partie « En fait » non reproduite)

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 avril 1985, la Commission des Communautés européennes a introduit, conformément à l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, sous b), du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (ci-après le protocole) et des articles 5 et 7 du traité CEE: a) en omettant de prendre les mesures nécessaires pour que, dans les règlements de certaines communes, soient exemptés de la taxe sur les résidences non principales les fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes, ainsi que les membres de leur famille, qui résident à titre principal dans la commune concernée et qui sont dispensés de l'inscription aux registres de la population, b) en procédant, par ses autorités communales, à la perception desdites taxes auprès des personnes susmentionnées, et c) en ne remboursant pas les montants perçus ainsi que les intérêts légaux dus.

2 Il résulte du dossier que cinq communes de l'agglomération bruxelloise ont adopté en 1983 et 1984 des règlements instaurant une taxe sur les résidences secondaires d'un montant annuel de 10 000 BFR. Les règlements des quatre communes d'Etterbeek, Uccle, Jette et Evere, rédigés de manière similaire, soumettent à la taxe « les personnes non inscrites aux registres de la population » de la commune qui « sont propriétaires ou locataires ou usagers à titre gratuit d'un logement à titre de résidence non principale ». Selon le règlement de la commune de Woluwé-Saint-Pierre, « la taxe est due par celui qui dispose d'une seconde résidence », cette dernière étant définie comme « tout logement ... dont la personne pouvant l'occuper n'est pas, pour le logement, inscrite aux registres de la population ».

3 Selon la réglementation nationale, les registres de la population comportent notamment: a) un registre de la population proprement dit, et b) un registre spécial des étrangers. Les personnes tenues à une inscription à un des deux registres doivent s'inscrire dans la commune dans laquelle elles ont leur résidence principale. L'inscription aux registres de la population d'une commune constitue la preuve qu'une personne réside à titre principal dans cette commune. En effet, depuis l'arrêté royal du 18 mars 1981, une personne qui a plusieurs résidences dans le royaume doit s'inscrire dans la commune où elle a sa résidence principale.

4 Les fonctionnaires et agents des Communautés n'ayant pas la nationalité belge, ainsi que leur conjoint et les membres de leur famille vivant à leur charge, sont, comme le précise une circulaire du ministre de l'Intérieur du 19 mars 1981, exemptés de l'enregistrement. Il leur est délivré par le ministère des Relations extérieures de Belgique un permis de séjour spécial, valable pour quatre ans, sur lequel est apposé le cachet « Dispensé de l'inscription aux registres des étrangers en vertu de la loi du 13 mai 1966, relative au protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes ». Ce permis de séjour spécial contient une rubrique en vue de l'indication du domicile du porteur du document. Les adresses privées sont communiquées au service du protocole du ministère des Relations extérieures de Belgique, qui les transmet d'office aux diverses communes concernées.

5 La Commission a considéré que les fonctionnaires ont été mis, par les règlements communaux susmentionnés, dans une situation difficile puisque, n'étant pas inscrits au registre de la population, ils sont présumés avoir une résidence non principale dans la commune où ils résident à titre principal.

6 La Commission, au fur et à mesure que l'existence des règlements communaux en cause venait à sa connaissance, a considéré qu'ils étaient incompatibles avec le protocole et a entrepris dès le mois de mai 1984 plusieurs démarches auprès du gouvernement belge; elle a proposé notamment de surseoir à l'application des règlements jusqu'à ce qu'une solution globale et conforme au protocole soit trouvée.

7 Les démarches n'ayant pas abouti et des avertissements-extraits de rôle en vue du paiement de la taxe ayant été reçus par des fonctionnaires communautaires vers la fin de 1984, la Commission a décidé d'engager d'urgence la procédure de l'ar-

ticle 169. Par lettre de mise en demeure du 12 février 1985, a été fixé un délai de quinze jours pour que le gouvernement belge fasse ses observations. Cette lettre étant restée sans réponse, la Commission a communiqué son avis motivé le 8 mars 1985, fixant de nouveau un délai de quinze jours au gouvernement belge pour se conformer. Une demande du gouvernement belge pour une prorogation de ce délai a été refusée par la Commission. La Commission, n'ayant pas reçu de réponse à l'avis motivé, a saisi la Cour le 3 avril 1985 de la présente requête en manquement. Pour accélérer la procédure, elle n'a pas déposé de mémoire en réplique.

Sur la recevabilité du recours

8 Le gouvernement belge a avancé deux exceptions d'irrecevabilité contre le recours de la Commission.

9 Par la première exception, le gouvernement belge a fait valoir que la Commission, en ne laissant en tout que des délais de moins de deux mois entre la lettre de mise en demeure (12 février 1985) et l'avis motivé (8 mars 1985) et, ensuite, entre ce dernier et l'introduction du recours (3 avril 1985), aurait méconnu le principe selon lequel tout État est en droit d'attendre de la Commission un délai raisonnable. Ce comportement de la Commission serait contraire tant à l'esprit qu'à la lettre de l'article 169 du traité: la phase précontentieuse prévue à l'article 169 devrait être non un moyen de pression à l'égard des gouvernements, mais une procédure devant permettre un dialogue et une éventuelle solution du litige. Or, il n'aurait pas été possible en l'espèce de se conformer à l'avis motivé dans un si bref délai, en raison de la grande autonomie dont jouissent les communes de Belgique en la matière.

10 La Commission soutient que cette exception d'irrecevabilité n'est pas fondée. Les délais auraient été raisonnables et suffisants pour permettre au royaume de Belgique de prendre effectivement les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement. En effet, le problème n'aurait rien de nouveau pour le gouvernement belge, les multiples démarches que la Commission aurait entreprises depuis plus d'un an lui étant connues. Des décisions des conseils communaux et des jugements sur les réclamations introduites par les fonctionnaires contre les avertissements-extraits de rôle en vue de paiements auraient pu intervenir dans les délais impartis. Ces mesures seraient d'ailleurs préconisées dans une lettre du 24 janvier 1985 que le représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés européennes aurait adressée à la Commission.

11 A cet égard, il est à rappeler que le but de la procédure précontentieuse, prévue à l'article 169 du traité, qui s'inscrit dans le cadre général de la mission de surveillance confiée à la Commission par le premier tiret de l'article 155, est de donner l'occasion à l'État membre de justifier sa position ou, le cas échéant, de lui permettre de se conformer volontairement aux exigences du traité. Au cas où cet effort de règlement n'est pas couronné de succès, l'État membre est invité à se conformer à ses obligations, précisées dans l'avis motivé, dans le délai fixé par cet avis.

12 S'agissant du délai imparti par la lettre de la mise en demeure, il n'est pas contesté que le gouvernement belge était au courant du point de vue soutenu par la Commission bien avant l'engagement de la procédure en manquement. En effet, la première lettre du directeur général du personnel et de l'administration de la Commission adressée au représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés, sollicitant un examen en commun du problème et un sursis à l'application des règlements de taxation contestés, est datée du 24 mai 1984. Cette lettre a été suivie de plusieurs autres démarches au cours de la même année. Dans la lettre du 24 janvier 1985 du représentant permanent, il est fait état des démarches que le gouvernement belge envisageait à l'égard des communes concernées. Les échanges de vues ont été poursuivis jusqu'à l'envoi de la lettre de mise en demeure. Dans ces conditions, il convient de constater que le gouvernement belge était en mesure, même dans le délai restreint de quinze jours qui lui avait été imparti par la lettre de mise en demeure, de présenter ses observations.

13 Quant au délai fixé dans l'avis motivé, il est établi que le gouvernement belge était au courant du point de vue soutenu par la Commission bien avant l'engagement de la procédure précontentieuse. Il est aussi à relever que le gouvernement belge n'a pas contesté le point de vue de la Commission au cours des nombreux contacts qui ont précédé l'engagement de la procédure précontentieuse. Par ailleurs, il ne soutient même pas qu'il a engagé ultérieurement des procédures appropriées pour se conformer ou au moins pour suspendre l'application des règlements contestés jusqu'à un arrangement définitif. Dans ces conditions particulières, le gouvernement belge n'est pas fondé à se prévaloir de la brièveté du délai fixé dans l'avis motivé.

14 Par la seconde exception, le gouvernement belge allègue que le recours est irrecevable au motif que le problème soulevé ne concerne ni l'interprétation ni l'application du droit communautaire. L'article 12, sous b), du protocole serait respecté, la controverse portant uniquement sur la définition de la résidence secondaire, question qui relèverait de la loi et des juridictions belges. Il appartiendrait aux fonctionnaires d'utiliser les voies de recours du droit interne contre les actes les concernant.

15 Cette seconde exception d'irrecevabilité doit également être rejetée. Au stade de la recevabilité, il suffit que la Commission invoque formellement à l'appui de son recours une violation des dispositions du droit communautaire. La question de savoir s'il y a effectivement violation du droit communautaire relève de l'examen du fond du litige.

Sur le fond

16 La Commission fait valoir qu'en établissant comme critère de la détermination d'une résidence non principale le fait que la personne occupant le logement n'est pas inscrite aux registres de la population de la commune, les règlements communaux en cause ont pour conséquence d'obliger les fonctionnaires communautaires à payer la taxe ou bien à s'inscrire aux registres de la population de la commune pour ne pas être présumés y avoir une résidence non principale. De ce fait, les règlements seraient incompatibles avec l'article 12, sous b), du protocole parce qu'ils attacheraient une conséquence fiscale à son application dans la mesure où ils n'auraient pas prévu l'exemption des personnes dispensées de l'inscription aux registres. La Commission souligne à cet égard que les fonctionnaires sont dans l'impossibilité de demander leur inscription aux registres de la population, car ils ne peuvent renoncer au privilège prévu à l'article 12, sous b), accordé, selon l'article 18 du protocole, dans l'intérêt des Communautés. Elle considère que le gouvernement belge, en adoptant et en appliquant les règlements en cause, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5 du traité CEE et 12, sous b), du protocole précité.

17 En outre, la Commission estime que, du fait que les fonctionnaires communautaires de nationalité belge sont inscrits dans les registres de la population et sont donc exempts de la taxe, l'imposition en cause pèserait sur les seuls fonctionnaires ressortissants des autres États membres, constituant ainsi une discrimination fondée sur la nationalité, prohibée par l'article 7 du traité. Ces fonctionnaires n'auraient même pas le même traitement que celui garanti aux travailleurs ressortissants

d'autres États membres installés en Belgique. La Commission se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour du 13 juillet 1983 (Forcheri, 152/82, Rec. p. 2323).

18 Le gouvernement belge considère qu'il faut distinguer entre les deux catégories de règlements communaux en cause. Les règlements de la première catégorie, qui prévoient deux conditions pour la taxation, à savoir la non-inscription au registre de la population et la qualité de propriétaire ou de locataire d'une résidence non principale, ne créeraient pas de préjudice pour les fonctionnaires communautaires, puisque ceux-ci pourraient prouver que, quoique non inscrits, leur résidence dans la commune est une résidence principale. Dans la deuxième catégorie, représentée par le règlement de la commune de Woluwé-Saint-Pierre, qui adopte comme critère exclusif celui de la non-inscription au registre, les fonctionnaires communautaires pourraient éviter l'application de ce règlement à leur égard en utilisant les voies de recours internes. Le gouvernement belge invoque à cet égard un jugement de la députation permanente compétente, rendu sur réclamation d'un fonctionnaire, qui déclare illégal le critère exclusif de la non-inscription.

19 Il n'y aurait pas non plus de discrimination en raison de la nationalité, au sens de l'article 7 du traité. Toutes les résidences secondaires, sans distinction, seraient visées par les règlements communaux, et la Commission ne contesterait pas le droit qu'ont les communes de taxer les résidences secondaires des fonctionnaires communautaires.

20 Lors de la procédure orale, le gouvernement belge a, en outre, expliqué qu'une circulaire, publiée au *Moniteur belge* du 17 octobre 1985, a été adressée par l'autorité de tutelle aux communes, les invitant à modifier les règlements en cause de manière que les fonctionnaires dispensés d'inscription soient assimilés aux personnes inscrites. Les communes auraient été ainsi informées de l'interprétation officielle par le gouvernement belge de la notion de résidence secondaire et, partant, conscientes que tous les recours contre les décisions d'imposition, en vertu des règlements en cause, donneraient lieu à leur annulation. Cette circulaire serait la seule mesure que l'exécutif pourrait prendre à ce stade, le vote d'une loi étant nécessaire pour que les fonctionnaires dispensés des formalités d'enregistrement ne soient pas présumés avoir une résidence secondaire dans la commune, alors qu'ils y ont leur résidence principale.

21 Il y a lieu de déterminer d'abord quelles sont les obligations découlant, pour les États membres, de l'article 12, sous b), du protocole. D'après cet article, « sur le territoire de chacun des États membres et quelle que soit leur nationalité, les fonctionnaires et autres agents des Communautés: a) ..., b) ne sont pas soumis, non plus que leur conjoint et les membres de leur famille vivant à leur charge ... aux formalités d'enregistrement des étrangers ». Il découle de cette disposition que les fonctionnaires et agents de la Communauté sont exemptés de toute obligation d'inscription aux registres de la population dans les États membres où les institutions de la Communauté ont leurs lieux de travail. Cette interprétation est confortée par l'article 16 du même protocole selon lequel les noms et adresses des fonctionnaires et autres agents sont communiqués périodiquement aux gouvernements des États membres. C'est par la voie de cette communication que les autorités des États membres du lieu de travail des institutions ont connaissance des adresses des fonctionnaires et autres agents des Communautés.

22 Selon l'article 5 du traité, les États membres ont l'obligation de prendre toutes mesures propres à assurer les obligations découlant du traité, de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité. Il découle de cette obligation que les États membres doivent éviter toute mesure contraire aux dispositions du droit communautaire et, par conséquent, toute mesure qui, contrairement à l'article 12, sous b), du protocole précité, aurait pour effet de contraindre les fonctionnaires et autres agents de la Communauté, directement ou indirectement, à demander leur inscription aux registres de la population. Une telle contrainte indirecte joue notamment lorsqu'un État membre fait subir, aux fonctionnaires et agents, des conséquences défavorables du fait de leur non-inscription.

23 En l'espèce, les deux catégories de règlements communaux ont eu pour résultat de soumettre les fonctionnaires et autres agents des Communautés résidant sur les territoires des communes en cause à une contrainte indirecte de s'inscrire aux registres de la population. Ces règlements sont donc contraires à l'article 5 du traité en liaison avec l'article 12, sous b), du protocole.

24 Cette constatation n'est pas affectée par le fait que les fonctionnaires et agents visés par les règlements communaux disposent, pour attaquer les actes d'imposition qui les concernent, des voies de recours juridictionnels qu'ouvre le droit belge aux contribuables. En effet, ainsi que la Cour l'a considéré dans son arrêt du 17 février 1970 (République italienne, 31/69, Rec. p. 25), l'existence de voies de droit

ouvertes auprès des juridictions nationales ne saurait préjudicier à l'exercice du recours visé à l'article 169 du traité, les deux actions poursuivant des buts et ayant des effets différents.

25 Il reste à examiner le grief de la Commission selon lequel les règlements communaux en cause aboutiraient à une discrimination fondée sur la nationalité et seraient ainsi contraires à l'article 7 du traité.

26 Il est à relever à cet égard qu'une telle discrimination ne découle pas nécessairement des constatations précédentes. En effet, la contrainte directe ou indirecte de s'inscrire aux registres de la population ne peut concerner que les fonctionnaires et agents qui ne sont pas inscrits, pour quelque raison que ce soit, à ces registres. Or, la Commission n'a pas établi que la distinction entre fonctionnaires inscrits et non inscrits constitue une discrimination fondée sur la nationalité. Le grief tiré de l'article 7 du traité doit donc être rejeté.

27 Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de constater qu'en imposant, par les règlements fiscaux des communes d'Etterbeek, Uccle, Jette, Evere et Woluwé-Saint-Pierre, aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et à leur conjoint et les membres de leur famille vivant à leur charge, dispensés de l'inscription aux registres de la population, qui résident à titre principal dans ces communes, la contrainte indirecte de s'inscrire à ces registres, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE et l'article 12, sous b), du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

28 Quant à la demande de la Commission de constater, en outre, que le royaume de Belgique a manqué à ses obligations: a) en procédant, par ses autorités communales, à la perception des taxes sur la résidence secondaire auprès de certains fonctionnaires n'ayant pas dans la commune une résidence secondaire, et b) en ne remboursant pas les montants perçus et les intérêts légaux dus, il suffit de constater que ces reproches portent sur la mise en application de la réglementation litigieuse et ne sauraient de ce fait être considérés comme des griefs distincts. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'y statuer séparément.

Sur les dépens

29 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le royaume de Belgique ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En imposant, par les règlements fiscaux des communes d'Etterbeek, Uccle, Jette, Evere et Woluwé-Saint-Pierre, aux fonctionnaires et autres agents des Communautés européennes et à leur conjoint et les membres de leur famille vivant à leur charge, dispensés de l'inscription aux registres de la population, qui résident à titre principal dans ces communes, la contrainte indirecte de s'inscrire à ces registres, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE et l'article 12, sous b), du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.**

2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 mars 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart