CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PAOLO MENGOZZI
présentées le 8 novembre 2007 [1]

I — Introduction

1. Par décision du 17 octobre 2006, parvenue à la Cour le 6 novembre suivant, le tribunal du travail de Bruxelles (Belgique) a soumis à la Cour une question préjudicielle relative à l'interprétation du règlement (CEE, Euratom, CECA) nº 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission [2].

2. Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant M^me^ Gysen à l'A.s.b.l. Groupe S — Caisse d'assurances sociales pour indépendants (ci-après la «Caisse»), et une institution de prévoyance de droit belge pour travailleurs indépendants, au sujet de la détermination du montant des allocations pour enfants à charge que ladite institution doit verser à M^me^ Gysen pour deux de ses trois enfants en application de la réglementation nationale.

II — Le cadre juridique

A — *La réglementation communautaire*

3. En vertu de son article 11, second alinéa, le règlement nº 259/68 «est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre».

4. L'article 67, paragraphe 1, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après le «statut des fonctionnaires»), tel que fixé à l'article 2 du règlement nº 259/68 et résultant des modifications successives de ce dernier, prévoit, en faveur

1 — Langue originale: l'italien.
2 — JO 1968, 56, p. 1.

desdits fonctionnaires, trois types d'allocations familiales: l'allocation de foyer, l'allocation pour enfant à charge et l'allocation scolaire.

5. Les articles 1er, 2 et 3 de l'annexe VII du statut des fonctionnaires fixent, en particulier, les conditions auxquelles est subordonnée l'attribution de chacune de ces allocations et le montant correspondant.

6. L'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires précise que «[l]es fonctionnaires bénéficiaires des allocations familiales visées au présent article sont tenus de déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, ces allocations venant en déduction de celles payées en vertu des articles 1er, 2 et 3 de l'annexe VII».

7. En vertu des articles 20, paragraphe 2, et 21 du régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (ci-après le «RAA»), tel que défini à l'article 3 du règlement nº 259/68 et résultant des modifications successives de ce dernier, l'article 67 du statut des fonctionnaires ainsi que les articles 1er, 2 et 3 de l'annexe VII de celui-ci sont applicables par analogie aux agents temporaires.

B — *La réglementation nationale*

8. En vertu du régime institué par l'arrêté royal du 8 avril 1976 établissant le régime des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants [3], le montant de l'allocation pour enfants à charge dépend de la position (ci-après le «rang») qu'occupe chaque enfant bénéficiaire de cette allocation dans la chronologie des naissances des enfants du travailleur concerné bénéficiaire d'allocations. Plus précisément, ce montant augmente avec le nombre des enfants bénéficiaires d'allocations: il est donc plus élevé pour le second enfant que pour le premier et encore plus élevé pour le troisième et les enfants suivants.

9. Toutefois, l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976, tel que modifié, avec effet rétroactif à partir du 1er juillet 2001, à l'article 4 de l'arrêté royal du 7 septembre 2003 [4], précise ce qui suit:

«Pour l'application des articles 17, 19, 20 et 20 bis, le rang est déterminé en tenant compte de la chronologie des naissances des enfants bénéficiaires en vertu du présent arrêté, des lois coordonnées relatives aux allocations familiales pour travailleurs sala-

3 — *Moniteur belge* du 6 mai 1976, p. 5952. Cet arrêté a fait l'objet de nombreuses modifications au fil du temps.

4 — *Moniteur belge* du 1er octobre 2003, p. 48215.

riés, de l'arrêté royal du 26 mars 1965 relatif aux allocations familiales allouées à certaines catégories du personnel rétribué par l'État, de la loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties et des conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique» [5].

III — Le litige au principal

10. M[me] Gysen, citoyenne belge, exerce une activité professionnelle indépendante en Belgique.

11. Elle est mère de trois enfants: Adrien, né en 1989 dans le cadre d'un premier mariage, qui s'est conclu par un divorce en 1993, Augustin et Élise, nés respectivement en 1994 et 1996 dans le cadre d'un second mariage, qui s'est lui aussi conclu par un divorce en 2000.

12. Le premier mari de M[me] Gysen, père d'Adrien, est entré en service à la Commission des Communautés européennes en qualité d'agent temporaire le 1[er] décembre 2001. Depuis cette date, M[me] Gysen, à qui a été confiée l'autorité parentale sur Adrien en vertu d'une décision judiciaire, perçoit le montant total de l'allocation due pour celui-ci, en tant qu'enfant à charge, en vertu du statut des fonctionnaires et du RAA, au nom et pour le compte du père d'Adrien.

13. Quant aux allocations familiales versées par la Caisse pour les deux plus jeunes enfants de M[me] Gysen, en vertu d'une décision judiciaire, celles-ci sont elles aussi perçues par M[me] Gysen, qui exerce l'autorité parentale sur ses enfants conjointement avec son second mari.

14. Par lettre du 22 février 2002, M[me] Gysen a informé la Caisse qu'elle percevait des allocations de la Commission pour Adrien depuis le 1[er] décembre 2001.

15. La Caisse a, par conséquent, cessé de verser à M[me] Gysen des allocations pour Adrien, mais a continué à les verser pour Augustin et Élise en tant qu'enfants de deuxième et de troisième rang.

16. À partir du mois de mars 2003, la Caisse a toutefois retenu des allocations familiales mensuelles versées à M[me] Gysen un montant total de 2 284,84 euros, correspondant à la

5 — Note sans objet pour la version française.

différence indue entre les allocations déjà versées pour Augustin et Élise en tant qu'enfants de deuxième et de troisième rang et celles qui, selon la Caisse, auraient dû en revanche être versées pour ceux-ci en tant qu'enfants de premier et de second rang. Depuis la même date, la Caisse a versé à M^me^ Gysen des allocations pour Augustin et Élise en tant qu'enfants de premier et de second rang. La Caisse a en effet considéré que les enfants bénéficiaires d'allocations familiales versées par les Communautés européennes ne peuvent pas être pris en considération aux fins de la formation du groupe d'enfants bénéficiaires visé à l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976.

17. M^me^ Gysen a donc saisi la juridiction de renvoi pour entendre déclarer que les enfants Augustin et Élise doivent être considérés comme des enfants de deuxième et de troisième rang au sens de la disposition susmentionnée ainsi que pour entendre condamner la Caisse à lui rembourser les sommes retenues sur les allocations qui lui ont été versées depuis le mois de mars 2003 et à payer les arriérés correspondant à la différence entre la somme versée et la somme due au titre d'allocations pour les mêmes enfants.

18. Le tribunal du travail de Bruxelles a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Le règlement [n° 259/68] et son 'Annexe VII: règles relatives aux rémunérations [...], section 1, Allocations familiales, article 67, paragraphe 1, [lesquelles] comprennent:

a) l'allocation de foyer,

b) l'allocation pour enfant à charge,

c) l'allocation scolaire,

peuvent-ils ou doivent-ils être considérés comme constituant ce que le texte réglementaire national ici litigieux désigne par 'conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique'?»

IV — L'analyse juridique

19. Afin de résoudre le litige au principal, la juridiction de renvoi doit établir si, en application des règles fixées par l'arrêté royal du 8 avril 1976, dans la constitution du groupe d'enfants d'un travailleur indépendant bénéficiaires d'allocations familiales,

nécessaire pour déterminer le rang de chacun d'eux et, partant, le montant de l'allocation à verser à chacun d'eux, il faut ou non prendre en considération les enfants pour lesquels les institutions communautaires versent des allocations familiales en vertu des dispositions du statut des fonctionnaires et du RAA.

20. Les parties dans l'affaire au principal ont discuté, devant la juridiction de renvoi, de la portée de la notion de «conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique» figurant à l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976. Comme il ressort de la décision de renvoi, la référence aux «conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique» a été insérée à ladite disposition par l'arrêté royal du 7 septembre 2003, à la suite de l'arrêt n° 106/2001 de la Cour d'arbitrage [6] de Belgique, du 13 juillet 2001 [7], par lequel il a été jugé que l'article 42 des lois relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés, coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939 [8], viole les articles 10 et 11 de la Constitution belge, relatifs aux principes d'égalité et de non-discrimination, «en ce qu'il limite, pour le calcul du rang qui détermine le montant des allocations familiales, la prise en considération des enfants bénéficiaires à ceux qui reçoivent ce bénéfice en vertu desdites lois coordonnées, sans qu'il puisse être tenu compte de l'enfant bénéficiaire d'allocations familiales en vertu de la législation d'un État membre de l'Union européenne déclarée applicable par le droit communautaire» [9].

21. Dans l'instance au principal, M^me^ Gysen a soutenu que la notion de «conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique» au sens de l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976 inclut les dispositions contraignantes élaborées dans le cadre d'une institution de droit international public, telles que celles figurant dans le statut des fonctionnaires.

22. La Caisse a au contraire soutenu que l'extension du champ d'application de ladite norme réalisée par l'arrêté royal du 7 septembre 2003 s'applique seulement à propos des États avec lesquels le Royaume de Belgique a conclu des conventions internationales multilatérales ou bilatérales en matière de sécurité sociale. Elle a souligné qu'il n'existe toutefois aucune convention entre le Royaume de Belgique et les institutions européennes ou internationales qui paient des allocations familiales aux membres de leur personnel.

6 — Le 7 mai 2007, par un amendement apporté à la Constitution belge, la dénomination de la Cour d'arbitrage a été modifiée en celle de Cour constitutionnelle (*Moniteur belge* du 8 mai 2007, p. 25101).

7 — *Moniteur belge* du 13 novembre 2001, p. 38689.

8 — *Moniteur belge* du 22 décembre 1939, p. 8702.

9 — Note sans objet pour la version française.

23. La Caisse a relevé que, bien que les traités instituant les Communautés soient des conventions internationales en vigueur en Belgique et que certaines normes établies par ces organisations internationales soient d'application directe dans les États membres, les règles du statut des fonctionnaires, cependant, si elles confèrent des droits aux fonctionnaires communautaires que ces derniers peuvent faire valoir à l'égard de leur employeur, ne sont pas d'application immédiate et directe dans l'ordre juridique belge.

24. La décision de renvoi donne ensuite acte de l'avis rendu par le ministère public dans l'affaire au principal, selon lequel le règlement n° 259/68, qui trouve sa base juridique dans deux traités internationaux ratifiés par le Royaume de Belgique — le traité CE et le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965 [10] — et qui est, en vertu de son article 11, obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre, doit être considéré comme relevant de la notion de «conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique» aux fins de l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976.

25. Après avoir évoqué les positions des parties et du ministère public, telles que rappelées ci-dessus, et après avoir relevé que cette dernière disposition, en se référant aux «conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique», est rédigée d'une manière différente d'autres dispositions nationales qui, dans le domaine distinct des pensions, font explicitement référence au «statut du personnel d'une institution de droit public international», la juridiction de renvoi formule la question préjudicielle présentement examinée sans développer d'autres considérations.

26. Il est évident que, telle que formulée dans la décision de renvoi, la question préjudicielle ne devrait pas relever du champ de compétence de la Cour. En demandant si le statut des fonctionnaires et son annexe VII constituent une «convention internationale de sécurité sociale en vigueur en Belgique» au sens de l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976, la juridiction de renvoi sollicite en effet de la Cour l'interprétation d'une disposition de droit belge [11]. Or, comme nous savons, dans le cadre du système de coopération judiciaire établi à l'article 234 CE, l'interprétation des règles nationales appartient aux juridictions nationales et non pas à la Cour [12].

27. C'est donc à la juridiction de renvoi elle-même qu'il appartient d'établir ce qu'il faut entendre par «convention internationale de sécurité sociale en vigueur en Belgique» au

10 — JO 1967, 152, p. 13.

11 — Il faut observer que, bien que le texte de cette disposition nationale ne soit pas repris dans la décision de renvoi, mais figure dans le dossier relatif à la procédure nationale transmis avec la demande de décision préjudicielle, la décision de renvoi permet toutefois de comprendre le contenu de cette même disposition.

12 — Arrêts du 12 octobre 1993, Vanacker et Lesage (C-37/92, Rec. p. I-4947, point 7), et du 20 octobre 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal e.a. (C-511/03, Rec. p. I-8979, point 25 et jurisprudence citée).

sens de la disposition nationale susmentionnée. L'application de cette même disposition et, de ce fait, l'appréciation du point de savoir si le statut des fonctionnaires et le RAA relèvent de cette notion sont également réservées à sa compétence. La Cour peut uniquement fournir des éclaircissements quant à la nature juridique de ces actes afin de permettre à la juridiction de renvoi de procéder à cette appréciation.

28. Ces éclaircissements, bien qu'ils n'impliquent pas de doute ou de difficulté, sont d'autant plus utiles au vu de certaines affirmations faites devant la juridiction de renvoi. Nous relevons, en particulier, que la Caisse a soutenu dans le cadre de l'instance au principal que les règles du statut des fonctionnaires, si elles confèrent aux fonctionnaires communautaires des droits qu'ils peuvent faire valoir à l'égard de leur employeur, ne jouissent toutefois pas d'une applicabilité immédiate et directe dans l'ordre juridique belge.

29. Nous estimons donc que la question posée par la juridiction de renvoi peut être reformulée en des termes visant à établir la nature juridique du statut des fonctionnaires et du RAA et leur éventuelle applicabilité directe dans l'ordre juridique belge.

30. À cet égard, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que l'adoption du statut des fonctionnaires et du RAA constitue la mise en œuvre par le Conseil de l'Union européenne de la disposition du traité CE (actuellement l'article 283 CE) demandant à ladite institution d'arrêter, sur proposition de la Commission et après consultation des autres institutions intéressées, le statut des fonctionnaires et le RAA [13]. Les dispositions spécifiques du statut des fonctionnaires et du RAA constituent quant à elles des modalités de mise en œuvre de certaines règles figurant dans le protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, en particulier à ses articles 7 et 12 à 16, lequel, annexé au traité instituant la Communauté européenne et au traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, a la même nature et le même rang que ces traités.

31. En outre, il faut noter que, comme la Cour a déjà eu l'occasion de le souligner, le statut des fonctionnaires et le RAA ont été arrêtés par le règlement n° 259/68 et que, en vertu de l'article 189, deuxième alinéa, du traité CEE (devenu article 189, deuxième alinéa, du traité CE, lui-même devenu article 249, deuxième alinéa, CE), ce règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre [14], comme le précise du reste l'article 11 dudit règle-

13 — Le règlement n° 259/68 a été, plus précisément, adopté sur la base de l'article 24, paragraphe 1, du traité instituant un Conseil unique et une Commission unique des Communautés européennes (JO 1967, 152, p. 2), article qui abrogeait le précédent article 212 du traité CEE et dont le contenu a été repris à l'article 283 CE.

14 — Arrêts du 20 octobre 1981, Commission/Belgique (137/80, Rec. p. 2393, point 7), et du 7 mai 1987, Commission/Belgique (186/85, Rec. p. 2029, point 21).

ment. Il s'ensuit, selon la Cour, que, en dehors des effets qu'ils déploient dans l'ordre intérieur de l'administration communautaire, le statut des fonctionnaires et le RAA obligent également les États membres dans toute la mesure où leur concours est nécessaire à la mise en œuvre de ces actes [15].

32. Ainsi, par exemple, la Cour, relevant que l'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires permet de régler les conflits entre le régime communautaire et les différents régimes nationaux, les allocations familiales prévues par ledit statut n'étant payées aux ayants droit que dans la mesure où leur montant excède celui des allocations comparables versées en application d'un régime prévu par la législation d'un État membre, a observé que, puisqu'il trouve son fondement dans ledit article 67, paragraphe 2, c'est-à-dire dans une disposition contenue dans un règlement adopté au sens de l'article 189, deuxième alinéa, du traité CEE, le caractère complémentaire des allocations statutaires des fonctionnaires s'impose aux États membres et ne peut être méconnu par des dispositions législatives nationales [16].

33. Le statut des fonctionnaires et le RAA lient donc tous les États membres et, parmi ceux-ci, également le Royaume de Belgique. Par ailleurs, on ne pourrait soutenir qu'un tel effet contraignant à l'égard des autorités belges n'existerait pas en l'espèce, la Cour ayant en outre déclaré que l'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires ne comporte pas d'obligations à la charge des États membres en matière d'allocations familiales dans des situations où le conjoint du fonctionnaire, ancien fonctionnaire retraité ou autre agent des Communautés, exerce sur le territoire d'un État membre une activité de travail indépendant [17].

34. Cette dernière remarque de la Cour signifie simplement qu'il n'est pas interdit à un État membre de refuser les allocations familiales prévues par ses propres lois, en invoquant la possibilité pour les ayants droit de bénéficier, pour le même enfant, des allocations familiales versées en vertu du statut des fonctionnaires et du RAA, dans les situations où le conjoint du fonctionnaire ou de l'agent des Communautés exerce sur son territoire une activité de travail indépendant [18]. Comme l'a observé la Cour, en effet, les allocations de même nature qui, selon l'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires, doivent être portées en déduction des allocations familiales statutaires des fonctionnaires et exonèrent, partant, les institutions de l'obligation de payer ces dernières ne sont que celles versées en relation avec une activité de travail salariée [19]. L'inapplicabilité dudit article 67, paragraphe 2, dans les situations susmentionnées n'enlève rien, toutefois, à l'effet obligatoire et

15 — Arrêts précités du 20 octobre 1981, Commission/Belgique (point 8), et du 7 mai 1987, Commission/Belgique (point 21).

16 — Arrêt du 7 mai 1987, Commission/Belgique, précité (point 23).

17 — Ibidem (point 34).

18 — Ibidem (point 33).

19 — Idem.

à l'applicabilité directe dudit statut et du RAA dans tous les États membres, y compris le Royaume de Belgique.

35. Cela étant, on pourrait répondre à la question préjudicielle déférée à la Cour simplement en soulignant que le statut des fonctionnaires et le RAA, approuvés par un règlement communautaire, ont une portée générale et sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre.

36. La Commission, toutefois, seul sujet avec M^me^ Gysen à avoir présenté des observations écrites dans la présente procédure, suggère de reformuler la question préjudicielle en des termes bien plus larges que ceux que nous avons indiqués au point 29 des présentes conclusions. Elle propose, en effet, de considérer que le juge national cherche en substance à savoir «si le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale selon laquelle, lorsque les allocations familiales auxquelles a droit un travailleur indépendant sont versées, intégralement, par le régime communautaire mis en place au titre du statut des fonctionnaires [...], l'enfant bénéficiaire de ces allocations ne doit plus être pris en compte pour la détermination du rang des enfants de ce travailleur [...], lequel conditionne le montant des allocations familiales [devant être versées pour les autres enfants de celui-ci]».

37. Posée en ces termes, la question préjudicielle ne viserait pas simplement à obtenir des éclaircissements sur la nature juridique du statut des fonctionnaires et du RAA afin de permettre à la juridiction de renvoi de vérifier si ces actes relèvent de la notion de conventions internationales de sécurité sociale en vigueur en Belgique dont cette juridiction doit définir la portée en droit interne.

38. La question porterait en revanche, ou, en toute hypothèse, également, sur l'existence de limites posées par le droit communautaire, en tant que source de droit de rang supérieur, relativement à l'interprétation et à l'application de la règle interne en cause. Il s'agirait alors de définir, compte tenu de l'obligation du juge national d'interpréter cette règle autant que possible conformément au droit communautaire et même, dans certaines conditions, de l'écarter si une telle interprétation conforme n'apparaît pas possible, les éventuelles exigences posées par le droit communautaire qui doivent orienter la juridiction de renvoi dans la définition de la portée de ladite notion de droit interne et, le cas échéant, dans l'appréciation de la compatibilité avec le droit communautaire de la règle qui contient cette notion lorsque cette dernière ne peut pas se comprendre dans un sens qui y inclut également le statut des fonctionnaires et le RAA.

39. Il convient de se demander si la reformulation de la question préjudicielle proposée par la Commission, impliquant un

élargissement notable de l'objet de la question posée par la juridiction de renvoi, ne sort pas du cadre de la coopération entre la Cour et les juridictions nationales tel que fixé par le régime institué à l'article 234 CE.

40. Nous rappelons à cet égard que, selon la jurisprudence de la Cour, il appartient à celle-ci, en présence de questions formulées de manière impropre ou dépassant le cadre des fonctions qui lui sont dévolues par l'article 234 CE, d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de l'acte portant renvoi, les éléments de droit communautaire qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige [20].

41. En vue de fournir une réponse utile à la juridiction qui lui a adressé une question préjudicielle, la Cour peut être amenée à prendre en considération des normes de droit communautaire auxquelles le juge national n'a pas fait référence dans l'énoncé de sa question [21]. Cela s'est produit tant dans des cas où la question préjudicielle soumise à la Cour faisait référence à des règles de droit communautaire non pertinentes dans la situation à l'origine de la procédure préjudicielle [22] que dans des cas où elle n'évoquait aucune règle spécifique de droit communautaire, mais où elle faisait référence au traité ou au droit communautaire dans son ensemble [23].

42. La jurisprudence de la Cour fait également état de cas dans lesquels cette dernière a élargi l'objet de la question préjudicielle qui lui était soumise en se prononçant sur la validité d'un texte de droit communautaire lorsque la question préjudicielle était formulée par le juge national de façon à solliciter de la Cour un exercice de simple interprétation [24].

43. La Cour semble donc se reconnaître une large marge de manœuvre dans la recherche des éléments de droit communautaire qui exigent une interprétation aux fins de la solution de l'affaire dont la juridiction nationale est saisie et ce conformément à l'exigence de donner une «réponse utile» à la juridiction de renvoi et dans un esprit de pleine coopération avec cette dernière. Dans le cadre de la coopération judiciaire instituée

20 — Voir, ex multis, arrêts du 20 mars 1986, Tissier (35/85, Rec. p. 1207, point 9), et du 18 novembre 1999, Teckal (C-107/98, Rec. p. I-8121, point 34).

21 — Arrêts Tissier, précité, point 9; du 2 février 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Rec. p. I-317, point 7), et du 7 novembre 2002, Bourrasse et Perchicot (C-228/01 et C-289/01, Rec. p. I-10213, point 33).

22 — Voir, notamment, arrêts du 27 mars 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Rec. p. I-1323); du 6 avril 1995, Flip et Verdegem (C-315/93, Rec. p. I-913); Teckal, précité, ainsi que Bourrasse et Perchicot, précité.

23 — Voir, notamment, arrêts du 14 juillet 1971, Muller et Hein (10/71, Rec. p. 723); du 13 décembre 1984, Haug-Adrion (251/83, Rec. p. 4277); Tissier, précité; du 19 novembre 1991, Aliments Morvan (C-235/90, Rec. p. I-5419), et du 26 septembre 1996, Arcaro (C-168/95, Rec. p. I-4705).

24 — Voir, notamment, arrêts du 3 février 1977, Strehl (62/76, Rec. p. 211); du 15 octobre 1980, Roquette Frères (145/79, Rec. p. 2917), et du 14 juin 1990, Weiser (C-37/89, Rec. p. I-2395).

à l'article 234 CE, dans lequel la juridiction nationale et la Cour, chacune dans l'ordre de sa compétence propre et dans le but d'assurer l'application uniforme du droit communautaire, sont appelées à contribuer directement et réciproquement à l'élaboration de la décision, toute rigueur formaliste purement dilatoire est à exclure [25]. La large faculté de reformuler les questions préjudicielles, même en élargissant leur objet, que la Cour se réserve, en ce qu'elle permet de prévenir une réitération autrement probable de la demande de décision préjudicielle, s'appuie donc également sur des raisons d'économie procédurale.

44. En l'espèce, si la reformulation de la question soumise par le tribunal du travail de Bruxelles dans les termes suggérés par la Commission ne semble pas excéder les larges limites de la compétence préjudicielle de la Cour telle que définie par la jurisprudence de celle-ci, cela ne signifie évidemment pas que la Cour soit tenue de la faire sienne.

45. Si la Cour est tenue, en application des articles 10 CE et 234 CE, de donner une réponse aux questions d'interprétation du droit communautaire soumises par les juridictions de renvoi réunissant les conditions de recevabilité précisées par la jurisprudence de la Cour, nous ne saurions retenir en revanche qu'elle soit tenue de répondre à des questions qui n'ont pas été posées par ces juridictions, mais, devant elle, par les sujets qui prennent part à la procédure préjudicielle, à savoir, conformément à l'article 23 du statut de la Cour de justice, les parties dans l'instance au principal, les États membres, la Commission ainsi que, le cas échéant, le Parlement européen, le Conseil et la Banque centrale européenne, outre, lorsqu'il s'agit d'un des domaines d'application de l'accord sur l'Espace économique européen, les États parties à cet accord autres que les États membres et l'Autorité de surveillance AELE visée par ledit accord.

46. La faculté de la Cour de fournir à la juridiction de renvoi une interprétation du droit communautaire qui aille au-delà de ce qui est demandé par cette même juridiction doit être exercée avec prudence et selon des considérations d'opportunité.

47. En l'espèce, nous observons que la question soulevée par la Commission va bien au-delà des préoccupations de la juridiction de renvoi. Il ne ressort d'aucun passage de la décision de renvoi que le tribunal du travail de Bruxelles ait des doutes sur la compatibilité avec des dispositions ou des principes de droit communautaire de l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de

25 — Arrêt du 1er décembre 1965, Schwarze (16/65, Rec. p. 1081, 1094).

l'arrêté royal du 8 avril 1976, disposition dont il n'a d'ailleurs pas encore esquissé l'interprétation. Nous sommes donc dans une situation bien différente de celle dans laquelle une juridiction de renvoi s'interroge sur la compatibilité d'une réglementation nationale donnée, qu'elle interprète, avec une disposition de droit communautaire donnée et dans laquelle la Cour répond, compte tenu de la substance de la problématique évoquée par ladite juridiction, en relevant l'inapplicabilité au cas d'espèce de cette disposition et en fournissant l'interprétation d'une autre disposition de droit communautaire applicable au cas d'espèce et à laquelle cette réglementation se révèle contraire [26].

48. La reformulation de la question préjudicielle suggérée par la Commission n'apparaît du reste pas nécessaire afin de sauvegarder l'effet utile du renvoi préjudiciel. Comme nous l'avons vu, même si la question posée par la juridiction de renvoi est mal formulée, il est possible de la reformuler dans les termes que nous avons indiqués au point 29 des présentes conclusions pour assurer malgré tout une réponse utile de la part de la Cour.

49. Nous considérons en tout cas inopportun que la Cour se dévoue pour rechercher tous azimuts dans le droit communautaire une disposition qui, éventuellement, s'opposerait à une réglementation nationale telle que celle décrite dans la formulation de la question que propose la Commission. La Cour devrait tout au plus examiner la portée de la seule disposition communautaire concrètement évoquée par la Commission dans ses observations écrites, à savoir l'article 10 CE. Nous retenons cela par analogie avec la récente tendance de la jurisprudence de la Cour qui, en matière de recevabilité des questions préjudicielles, insiste particulièrement pour exiger l'indication, par le juge de renvoi, des raisons précises qui l'ont conduit à s'interroger sur l'interprétation du droit communautaire et à estimer nécessaire une décision préjudicielle de la Cour, ainsi qu'un minimum d'explications sur les raisons du choix des dispositions communautaires dont il demande l'interprétation et sur le lien qu'il établit entre ces dispositions et la réglementation nationale applicable au litige qui lui est soumis [27].

50. Nous rappelons enfin le devoir de la Cour de veiller à ce que soit sauvegardée la possibilité pour les parties intéressées au sens de l'article 23 du statut de la Cour de justice de présenter des observations écrites, compte tenu du fait que, avant le dépôt de

26 — Voir, notamment, arrêt du 16 décembre 2004, My (C-293/03, Rec. p. I-12013).

27 — Ordonnances du 28 juin 2000, Laguillaumie (C-116/00, Rec. p. I-4979, point 16); du 19 octobre 2004, Provvidenza Regio (C-425/03, non publiée au Recueil, point 9); du 1er décembre 2005, Dhumeaux e.a. (C-116/05, non publiée au Recueil, point 21), et du 13 juillet 2006, Eurodomus (C-166/06, non publiée au Recueil, points 7 et 8). Dans la deuxième de ces ordonnances, nous relèverons, en particulier, que le juge de renvoi n'avait pas précisé les dispositions de droit communautaire dont il demandait l'interprétation (point 12).

telles observations, seules les décisions de renvoi leur sont notifiées [28].

D'autre part, c'est aussi la possibilité de présenter des observations écrites qui doit être sauvegardée.

51. Précisément pour les raisons indiquées au point 47 des présentes conclusions, la possibilité pour les parties intéressées au sens de l'article 23 du statut de la Cour de justice de se prononcer par des observations écrites sur l'éventuelle existence de dispositions de droit communautaire qui s'opposeraient à une réglementation nationale telle que celle figurant à l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976, interprétée selon les souhaits de la Caisse, si elle n'était certes pas tout à fait exclue, était toutefois très théorique. Il est bien vrai que lesdites parties, à qui, en vertu de l'article 104, paragraphe 4, du règlement de procédure de la Cour, ont été notifiées les observations écrites déposées par la Commission, auraient pu prendre position à cet égard en demandant la fixation d'une audience et en présentant donc des observations orales. Toutefois, d'une part, il ne faut pas oublier que seule la décision de renvoi est notifiée aux parties visées à l'article 23 du statut de la Cour de justice, notamment aux États membres, accompagnée d'une traduction dans la langue officielle de chaque État [29], alors que les observations écrites déposées par la Commission dans la présente procédure préjudicielle ont été notifiées à ces parties seulement dans leur version originale, dans la langue de procédure (le français).

52. Un élargissement de l'objet de la question préjudicielle tel que préconisé par la Commission semblerait donc exiger que soit donnée aux États membres et aux parties dans l'instance au principal la possibilité de se prononcer par écrit sur la question soulevée par la Commission. Il nous semble particulièrement important que soient sollicitées des observations du gouvernement belge, étant donné que ladite question pourrait mettre indirectement en discussion la compatibilité d'une règle de droit belge avec le droit communautaire. Réunir les observations en question est naturellement encore possible, mais retarderait les délais de solution de la présente instance.

53. Les considérations sus-exposées nous semblent de nature à déconseiller l'élargissement de la portée de l'examen à effectuer par la Cour dans le cadre de la présente procédure à la question suggérée par la Commission. L'objet de la question préjudicielle devrait donc, à notre avis, rester dans les limites que nous avons tracées au point 29 des présentes conclusions. Par ailleurs, nous rappelons que la Commission a toujours la possibilité de déférer à la Cour la question de la compatibilité de l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril

28 — Arrêts du 1er avril 1982, Holdijk e.a. (141/81 à 143/81, Rec. p. 1299, point 6), et du 11 septembre 2003, Altair Chimica (C-207/01, Rec. p. I-8875, point 25); ordonnances du 23 mars 1995, Saddik (C-458/93, Rec. p. I-511, point 13), et Laguillaumie, précitée, point 14.

29 — Voir ordonnance Laguillaumie, précitée, point 24.

1976 avec le droit communautaire en engageant une procédure en manquement au titre de l'article 226 CE.

54. C'est donc seulement à titre subsidiaire et dans les grandes lignes que nous allons ci-après examiner sur le fond la question de savoir si l'article 10 CE s'oppose ou non à une réglementation nationale selon laquelle, dans le cadre de la liquidation par l'organisme national compétent d'allocations familiales pour les enfants à charge d'un travailleur indépendant, l'enfant de ce travailleur qui est bénéficiaire d'allocations familiales versées en vertu du statut des fonctionnaires ou du RAA n'est pas pris en considération aux fins de la détermination du rang des autres enfants du même travailleur, rang qui, en application de cette réglementation, influe sur le montant des allocations familiales à verser pour ces derniers.

55. La Commission s'est exprimée par une réponse affirmative à une telle question, en invoquant à cet égard le précédent constitué par l'arrêt My [30], relatif à une réglementation nationale qui ne permettait pas à l'institut de prévoyance compétent de tenir compte des années de travail accomplies au service d'une institution communautaire aux fins de l'ouverture d'un droit à une pension de retraite anticipée au titre du régime national.

56. Dans cet arrêt, la Cour, observant que l'article 10 CE impose aux États membres de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission, a effectivement retenu que ledit article, en liaison avec le statut des fonctionnaires, s'opposait à une telle réglementation nationale [31].

57. Toutefois, nous ne pouvons pas ne pas relever que la Cour est parvenue à cette conclusion après avoir constaté que cette réglementation nationale était susceptible d'entraver et, partant, de décourager l'exercice d'une activité professionnelle au sein d'une institution de l'Union, dans la mesure où, en acceptant un emploi auprès d'une telle institution, un travailleur ayant précédemment été affilié à un régime de pension national risquait de perdre la possibilité de bénéficier, au titre de ce régime, d'une prestation de vieillesse à laquelle il aurait eu droit s'il n'avait pas accepté cet emploi [32].

58. La Cour a donc attaché de l'importance, pour considérer cette réglementation nationale comme contraire à l'article 10 CE, quoique lu en combinaison avec les dispositions du statut des fonctionnaires, au fait qu'elle pouvait rendre plus difficile le recru-

30 — Précité.

31 — Ibidem (points 48 et 49).

32 — Ibidem (point 47).

tement, par la Communauté, de fonctionnaires nationaux ayant une certaine ancienneté, en entravant ainsi le fonctionnement des institutions communautaires.

59. Une approche similaire avait d'ailleurs été suivie précédemment par la Cour dans l'arrêt Tither [33], relatif à un régime national destiné à favoriser l'acquisition et l'amélioration de l'habitat individuel et qui excluait de l'avantage prévu (des subventions d'intérêts payés sur les emprunts hypothécaires) les personnes occupant des fonctions pour lesquelles elles touchaient des émoluments non imposables en vertu d'une exonération ou d'une immunité spéciale, et de ce fait les fonctionnaires de la Communauté. La Cour était appelée par la juridiction de renvoi, en particulier, à indiquer si l'article 5 du traité CEE (devenu article 5 du traité CE, lui-même devenu article 10 CE) imposait à l'État membre intéressé d'octroyer l'avantage prévu également auxdites personnes au cas où elles auraient satisfait aux autres conditions établies par le régime en question. En rappelant que cette disposition interdit, notamment, aux États membres d'adopter des mesures susceptibles d'entraver le fonctionnement des institutions communautaires, la Cour a observé que, bien qu'une réglementation telle que le régime en question puisse avoir pour effet de priver des fonctionnaires et des agents des Communautés d'un avantage financier dont ils bénéficieraient s'ils n'avaient pas cette qualité, il ne semblait pas s'agir d'une mesure susceptible de dissuader certaines personnes d'entrer au service des Communautés ou de les inciter à quitter les fonctions qu'elles y exercent et, partant, de nature à entraver le fonctionnement des institutions communautaires. Elle a donc conclu que l'article 5 du traité CEE n'interdisait pas aux États membres de refuser aux fonctionnaires et aux agents des Communautés un avantage tel que celui prévu par le régime national dont il s'agissait dans l'affaire au principal.

60. Or, en revenant à la procédure préjudicielle qui nous occupe, il nous semble difficile de soutenir qu'une réglementation telle que celle figurant à l'article 16, paragraphe 1, premier alinéa, de l'arrêté royal du 8 avril 1976, si elle était interprétée en ce sens qu'elle exclut la prise en considération, dans le cadre qu'elle a défini, des enfants du travailleur indépendant qui sont bénéficiaires d'allocations familiales en vertu du statut des fonctionnaires ou du RAA, serait de nature à dissuader certaines personnes d'entrer au service des Communautés ou à les inciter à quitter les fonctions qu'elles y exercent. C'est la Commission elle-même qui relève, en se référant au cas d'espèce, que la réglementation belge ne fait rien perdre à l'agent communautaire en question (le premier mari de M^me^ Gysen, père d'Adrien), dans la mesure où elle a simplement pour effet de réduire, par rapport à ce qui se serait

33 — Arrêt du 22 mars 1990 (C-333/88, Rec. p. I-1133).

autrement produit, le montant des allocations familiales que la Caisse doit verser à son ex-femme pour les enfants Augustin et Élise, qu'elle a eus avec son second époux, qui n'est pas fonctionnaire ou agent des Communautés [34]. Par ailleurs, même en voulant considérer qu'une telle réduction finit par avoir un impact sur l'ampleur des ressources que M^me^ Gysen peut mobiliser pour faire face aux charges de l'entretien du premier enfant et, de ce fait, en dernière analyse, par influer sur l'extension des obligations qui incombent au père de ce dernier, agent communautaire, à titre de contribution à ces charges, une telle influence serait trop indirecte et marginale pour pouvoir créer l'effet dissuasif ou incitatif en question.

61. Certes, la Commission souligne à juste titre que l'application de la réglementation belge, interprétée comme indiqué au point précédent, entraînerait pour M^me^ Gysen et ses enfants Augustin et Élise, du seul fait, en définitive, que le père d'Adrien occupe un emploi auprès d'une institution communautaire, un traitement plus défavorable que celui qui leur reviendrait si ledit père n'occupait pas un tel emploi [35]. À la lumière du critère d'interprétation que nous pouvons déduire des arrêts précités Tither et My, cette inégalité de traitement ne constitue cependant pas, à notre avis, une violation de la part du Royaume de Belgique du devoir de coopération loyale avec les institutions communautaires consacré à l'article 10 CE.

62. Il est à peine opportun d'ajouter, dans la mesure où cela sort des limites de l'examen que nous nous sommes fixées et avons mises en évidence aux points 29 et 53 des présentes conclusions, qu'une telle inégalité de traitement ne semble pas pouvoir être censurée en invoquant le principe de l'égalité de traitement en tant que principe général de droit communautaire ou ses expressions spécifiques que constituent en particulier les articles 12 CE (interdiction de discrimination en raison de la nationalité) et 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté [36] (aux termes duquel le travailleur ressortissant d'un État membre occupé sur le territoire d'un autre État membre «y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux»). Le dossier de l'affaire au principal ne fait ressortir, en effet, aucun élément qui permette de retenir qu'il s'agirait, en l'espèce, d'une situation relevant du champ d'application du droit communautaire et non d'une situation purement interne au Royaume de Belgique.

34 — Observations écrites de la Commission (points 37 et 38).

35 — Ibidem (point 40).

36 — JO L 257, p. 2.

V — Conclusions

63. À la lumière des considérations qui précèdent, nous suggérons à la Cour de répondre à la question posée par le tribunal du travail de Bruxelles dans les termes suivants:

«Le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, approuvés par le règlement (CEE, Euratom, CECA) n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968, fixant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, et instituant des mesures particulières temporairement applicables aux fonctionnaires de la Commission, ont une portée générale et sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre.

Il incombe à la juridiction de renvoi, à laquelle il appartient d'interpréter et d'appliquer le droit national, de déterminer si, à la lumière des caractéristiques susmentionnées, ces actes constituent une 'convention internationale de sécurité sociale en vigueur en Belgique' au sens de la réglementation nationale en question dans l'instance au principal.»