d'un texte exprès de la réglementation en cause et ne peuvent être étendues à d'autres situations que celles expressément visées.

Dans l'affaire 150/79,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Jean Amphoux, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DE BELGIQUE, représenté par le ministre des affaires étrangères, ayant pour agent M. Robert Hoebaer, directeur au ministère des affaires étrangères, du commerce extérieur et de la coopération au développement, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins, Résidence Champagne,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour de justice des Communautés européennes en vertu de l'article 169, deuxième alinéa, du traité CEE, par la Commission, et tendant à obtenir la constatation que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, 48 et 51 du traité, ce manquement consistant dans le fait que la pratique belge oppose des conditions de nationalité ou de résidence aux travailleurs ressortissants des États membres relevant du champ d'application du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2) pour l'octroi des prestations de sécurité sociale prévues par la loi belge du 16 juin 1960 (Moniteur belge du 30. 6. 1960), plaçant sous le contrôle et la garantie de l'État belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo et du Rwanda-Urundi et portant garantie des prestations assurées en faveur de ceux-ci avant le 1er juillet 1960,

LA COUR,

composée de M. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés ainsi:

I — Exposé des faits

1. Avant l'accession de l'ancien Congo belge et du Rwanda-Urundi à l'indépendance, il existait dans ces territoires soumis à la souveraineté de l'État belge un régime colonial de sécurité sociale, arrêté de manière autonome par le législateur colonial.

Par la loi belge du 16 juin 1960, adoptée peu avant l'accession de ces territoires à l'indépendance en prévision de l'abrogation du régime par les nouveaux États, l'État belge a assumé la responsabilité des prestations sociales assurées avant le 1er juillet 1960.

Les décrets coloniaux ont effectivement été abrogés par les nouveaux États et la loi belge, seule à garantir des prestations sociales aux anciens employés à l'ancien Congo belge et au Rwanda-Urundi, a été modifiée et complétée à plusieurs reprises.

L'octroi des prestations est subordonné selon le cas à des conditions de nationalité ou de résidence, soit en vertu des dispositions de l'ancien régime colonial, soit par la loi belge du 16 juin 1960, dont la Commission prétend que les articles 3, 6, 11 et 18 ter exigent la condition de nationalité belge (ou la nationalité d'un État avec lequel est conclu un accord de réciprocité) et dont l'article 8 bis impose, à défaut des conditions susmentionnées, la résidence habituelle en Belgique.

2. Un des décrets coloniaux en cause, notamment le décret colonial du 7 août

1952 relatif à l'assurance contre la maladie et l'invalidité, ainsi que la loi belge du 16 juin 1960, ont déjà fait l'objet d'une affaire devant la Cour, à savoir l'affaire 87/76, Bozzone/Office de sécurité sociale d'outre-mer (arrêt du 31. 3. 1977, Recueil, p. 687), où la Cour a dit pour droit:

«1) L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique aux travailleurs qui ont été ou sont assujettis au régime d'assurance instauré par le décret du 7 août 1952 et dont la loi belge du 16 juin 1960 assure la continuité.

2) A défaut de dispositions expresses en sens contraire, la levée des clauses de résidence prescrite par l'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, du règlement n° 1408/71 s'applique à la situation d'un bénéficiaire de prestations garanties par la législation d'un État membre et relatives à une occupation salariée effectuée exclusivement dans un territoire ayant entretenu à l'époque avec un État membre des relations particulières, lorsque ce bénéficiaire ressortissant d'un État membre réside sur le territoire d'un État membre autre que celui auquel incombe le paiement des prestations de sécurité sociale du chef des activités effectuées sur ledit territoire.»

3. Selon l'article 1, lettre j, du règlement n° 1408/71,

«Le terme 'législation' désigne, pour chaque État membre, les lois, les règlements, les dispositions statutaires et toutes autres mesures d'application, existants ou futurs, qui concernent les branches et régimes de sécurité sociale visés à l'article 4, paragraphes 1 et 2.»

A l'attendu 10 de l'arrêt précité, la Cour a jugé

«que cette définition se caractérise par son contenu large, englobant tous les types de mesures législatives, réglementaires et administratives adoptés par des États membres et doit être comprise comme visant l'ensemble des mesures nationales applicables en la matière.»

4. La Commission a attiré à plusieurs reprises l'attention du gouvernement belge sur les conséquences de l'arrêt de la Cour dans l'affaire 87/76, Bozzone. Finalement la Commission a ouvert, par lettre du 29 septembre 1978, la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE, en invitant le gouvernement belge à faire connaître ses observations au sujet de la violation alléguée du traité.

N'ayant pas reçu de réponse précise sur ce point, la Commission a émis, le 2 mars 1979, un avis motivé au titre de l'article 169, premier alinéa, du traité, en invitant le royaume de Belgique à prendre les mesures appropriées dans un délai d'un mois.

La notification de cet avis est totalement restée sans réponse.

II — Procédure

1. Par requête, déposée le 27 septembre 1979, la Commission a saisi la Cour, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité, des manquements imputés au royaume de Belgique.

2. La procédure écrite a suivi un cours régulier.

3. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale. Simultanément, elle a invité la Commission à produire les textes des décrets et de la loi belge en cause. En outre, la Commission et le gouvernement belge ont été invités à répondre aux questions supplémentaires, ce qu'ils ont fait dans les délais prescrits.

III — Conclusions des parties

1. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, 48 et 51 du traité et de la réglementation communautaire;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.

2. Le gouvernement du royaume de Belgique conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer la requête de la Commission non fondée;

— condamner la Commission aux dépens.

IV — Moyens et arguments des parties

1. Dans sa *requête,* la *Commission* fait valoir, en se basant principalement sur l'arrêt dans l'affaire 87/76, Bozzone, que le règlement n° 1408/71 ainsi que l'interprétation qui en a été donnée par la Cour sont valables pour tous les autres régimes d'assurance dont la continuité est assurée par la loi belge du 16 juin 1960, et que, notamment l'article 3, paragraphe 1, et l'article 10, paragraphe 1, du règlement, qui formulent le principe de l'égalité de traitement et la règle de la levée des clauses de résidence, jouent pour l'ensemble des régimes.

Pour les prestations de sécurité sociale en cause, aucune condition de nationalité ou de résidence ne peut donc être opposée, d'après la Commission, aux travailleurs ressortissants des États membres.

Or, la Commission est d'avis que la situation actuelle des personnes susceptibles de bénéficier des régimes en cause est précisement que les conditions de nationalité et de résidence sont appliquées par les autorités belges contrairement au droit à la libre circulation dans la Communauté, comme il ressort de nombreuses plaintes reçues par la Commission.

2. Le *gouvernement belge* souligne d'abord que la loi du 16 juin 1960 représente un geste de bonne volonté de la part de l'État belge, qu'elle a un caractère d'exception et doit être interprétée restrictivement.

Il expose que cette loi est fondée sur la législation coloniale autonome et qu'elle ne fait que garantir des prestations sous le régime colonial. Les conditions limitatives, de résidence ou de nationalité, qui existaient dans cette législation, auraient simplement été maintenues et ne sauraient pas être abrogées par la loi de garantie.

Il ajoute que l'autonomie du régime colonial se traduit, encore aujourd'hui, par l'absence d'obligation de totaliser les périodes accomplies dans l'ancien Congo belge avec celles accomplies en Belgique. Aucune totalisation de ce genre ne serait prévue, même dans le cas de travailleurs belges. En outre, les principes de gestion seraient différents. Ainsi, en matière de pension, la règle serait la capitalisation individuelle dans le régime colonial et la capitalisation collective en Belgique.

Il résulterait de la non-application des articles 48 à 51 du traité à la libre circulation des travailleurs des États membres dans l'ancien Congo belge que l'expression «législation d'un État membre» figurant à l'article 2, alinéa 1, du règlement n° 1408/71 ne peut pas s'interpréter comme visant une législation prévoyant certains avantages liés exclusivement à l'exercice d'activités dans les anciens territoires d'outre-mer qui, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, n'avaient aucun lien avec le territoire communautaire. Cela vaudrait même dans le cas où les entreprises ont eu leur siège en territoire communautaire.

Le seul fait qu'une liste des territoires n'ait pas été annexée au règlement n° 1408/71, comme on l'a fait pour l'ancien règlement n° 3 du Conseil, du 16 décembre 1958, concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, p. 561), où une annexe prévoyait l'exclusion des territoires d'Afrique relevant de la souveraineté de la Belgique, ne saurait pas étendre la portée territoriale du règlement communautaire.

En toute hypothèse, la non-application de l'article 10 du règlement n° 1408/71 serait admise, ainsi qu'il résulte, par analogie, de l'annexe V/C.1.b), dudit réglement, et si la Belgique n'a pas sollicité l'inscription de la loi du 16 juin 1960 à l'annexe V, comme la république fédérale d'Allemagne l'a demandé pour la loi allemande relative à certains risques encourus en dehors du territoire de la République fédérale, ce serait précisément parce que l'État belge était convaincu que les prestations en cause tombaient en dehors de la sphère d'application du règlement n° 1408/71.

Enfin, le gouvernement belge fait valoir qu'il serait déraisonnable qu'une législation sociale, formellement exclue du champ d'application du traité pendant toute la période au cours de laquelle les travailleurs y étaient effectivement soumis, soit ultérieurement incluse dans ce champ d'application, en provoquant ainsi un sérieux accroissement des dépenses et probablement, par suite, une réduction des prestations.

3. Dans sa *réplique*, la *Commission* admet que le législateur belge était tout à fait libre d'adopter ou non la loi du 16 juin 1960, mais elle soutient que, une fois adoptée, cette loi entre dans le droit communautaire comme toute autre loi belge normale. Elle observe que la loi ne fait pas non plus l'objet de modalités particulières d'application prévues aux annexes du règlement n° 1408/71, comme c'est le cas pour la loi allemande susmentionnée incluse à l'annexe V/C.1.b), et que la portée de l'annexe V au règlement n° 1408/71 ne peut pas être étendue par analogie à la loi belge. A son avis, le seul fait d'avoir travaillé hors de la Communauté n'est pas suffisant pour être exclu de l'application des règles communautaires en matière de sécurité sociale d'un État membre. Il lui paraît évident que des conditions limitatives de nationalité ou de résidence, pour pouvoir jouir d'une prestation de sécurité sociale, font obstacle à la mobilité actuelle des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

V — Procédure orale

A l'audience du 4 juin 1980, la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. J. Amphoux, en qualité d'agent, et le gouvernement belge, représenté par M. R. Hoebaer, directeur au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 juin 1980.

En droit

1 Par requête du 28 septembre 1979, la Commission a formé, en application de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de Belgique, en opposant, pour l'octroi des prestations de sécurité sociale prévues par la loi belge du 16 juin 1960, des conditions de nationalité ou de résidence aux travailleurs ressortissants des États membres de la Communauté qui relèvent du champ d'application du règlement n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 5, 48 et 51 du traité et de la réglementation communautaire.

2 La loi du 16 juin 1980 «plaçant sous le contrôle et la garantie de l'État belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Rwanda-Urundi et portant garantie par l'État belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci» (Moniteur belge du 30. 6. 1960) a été adoptée, à l'occasion de l'accession de ces territoires à l'indépendance le 1er juillet 1960, en vue d'assurer la continuité du régime colonial de sécurité sociale basé sur des décrets coloniaux ultérieurement abrogés par les nouveaux États indépendants. La loi, tout en renvoyant aux dispositions des décrets coloniaux sur l'octroi des prestations, y compris aux conditions de nationalité et de résidence, contient en outre elle-même des dispositions qui limitent la garantie pour les bénéficiaires qui ne sont pas de nationalité belge. La loi a été modifiée à plusieurs reprises en prévoyant, entre autres, des compléments aux prestations et la variation de celles-ci en fonction des fluctuations de l'indice belge des prix à la consommation, ces avantages étant octroyés aux seuls bénéficiaires de nationalité belge ou résidant en Belgique.

3 Le gouvernement belge ne conteste pas que ces conditions de nationalité et de résidence sont imposées, par les autorités belges, à tous les bénéficiaires de ces prestations, y compris les ressortissants des États membres de la Communauté. Mais il soutient que la loi du 16 juin 1960 n'est pas visée par l'expression «législation d'un État membre» figurant à l'article 2, alinéa 1, du règlement et que, même si tel était le cas, la non-application du règlement doit être admise par analogie avec la dérogation prévue en faveur de la république fédérale d'Allemagne au point C.1.b. de l'annexe V du règlement.

4 A cet égard, la Cour a déjà dit pour droit, statuant par arrêt du 31 mars 1977 dans l'affaire 87/76, Bozzone/Office de sécurité sociale d'outre-mer (Recueil 1977, p. 687), sur une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Bruxelles et qui concernait une clause de résidence contenue dans un des décrets coloniaux, que l'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens qu'il s'applique aux travailleurs qui ont été ou sont assujettis au régime d'assurance instauré par le décret litigieux et dont la loi belge assure la continuité. Elle a constaté que l'ensemble de ces dispositions constitue une «législation nationale» au sens du règlement en se basant sur la définition de ce terme contenue à l'article 1, lettre j, du règlement et en déclarant que: «cette définition se caractérise, par son contenu large, englobant tous les types de mesures législatives, réglementaires et administratives adoptés par des États membres, et doit être comprise comme visant l'ensemble des mesures nationales applicables en la matière». Aprés avoir constaté en outre qu'aucune modalité particulière d'application n'est prévue pour la législation en question dans les annexes du règlement, la Cour a conclu que la levée des clauses de résidence, prescrite par l'article 10, paragraphe 1, alinéa 1, du règlement n° 1408/71, s'applique dans les circonstances décrites par le juge de renvoi.

5 Les considérations développées par la Cour dans son arrêt précité valent également pour l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, qui dispose:

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

Aux fins de la présente affaire, il suffit donc d'examiner si les arguments produits par le gouvernement belge apportent des éléments nouveaux par rapport à cette jurisprudence.

6 En premier lieu, le gouvernement belge fait valoir que les articles 48 à 51 du traité n'ont jamais été applicables aux anciennes colonies belges, qui étaient également exclues du champ d'application du règlement n° 3 du Conseil, du 16 décembre 1958, concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (JO 1958, p. 561). Il estime déraisonnable qu'une législation sociale, formellement exclue du champ d'application du traité pendant toute la période au cours de laquelle les travailleurs y étaient effectivement soumis, soit ultérieurement incluse dans ce champ d'application. La loi du 16 juin 1960 serait fondée sur cette législation et ne ferait que garantir le droit aux prestations acquis sous le régime colonial. Il s'agirait, en réalité, d'un geste de bonne volonté de la part de l'État belge envers les personnes antérieurement employées dans les colonies devenues indépendantes. Sauf quelques exceptions mineures, le régime tel qu'il a été organisé par les décrets coloniaux aurait été maintenu indépendamment du régime général de sécurité sociale belge.

7 A propos de ce moyen de défense, il faut souligner que le recours ne vise pas le régime colonial tel qu'il a fonctionné dans les colonies belges avant leur accession à l'indépendance le 1er juillet 1960. Il ne fait pas de doute que ce régime, abrogé par les nouveaux États indépendants, n'entrait pas dans le champ d'application du traité et du règlement n° 3. Le recours concerne un régime instauré par une loi belge, géré, sous le contrôle de l'État belge, par un établissement public de droit belge et qui ne déploie pas, en règle générale, ses effets actuels dans les anciennes colonies belges mais, principalement, sur le territoire métropolitain belge. Il s'ensuit que ce régime est susceptible d'affecter la circulation des travailleurs, à l'intérieur de la Communauté, dont la liberté est assurée par les articles 48 à 51 du traité et par la réglementation communautaire. D'ailleurs le caractère autonome du régime actuel par rapport au régime colonial est mis en évidence par le fait que la législation belge, tout en renvoyant aux décrets coloniaux, comporte un grand nombre de modifications qui concernent tant les conditions d'octroi que les prestations. Dans ces circonstances, le seul fait que toute presta-

tion a son origine dans des périodes d'assurance accomplies avant le 1er juillet 1960, en dehors du territoire communautaire, ne saurait entraîner la non-application de la réglementation communautaire sur la sécurité sociale.

8 A titre subsidiaire, le gouvernement belge fait valoir que la non-application de l'article 10 du règlement n° 1408/71 doit être admise par analogie avec le point C.1.b. de son annexe V, d'après lequel:

«Les dispositions de l'article 10 du règlement ne portent pas atteinte aux dispositions en vertu desquelles les accidents (et maladies professionnelles) survenus hors du territoire de la république fédérale d'Allemagne, ainsi que les périodes accomplies hors de ce territoire, ne donnent pas lieu ou ne donnent lieu que dans certaines conditions au paiement de prestations lorsque les titulaires résident hors du territoire de la république fédérale d'Allemagne.»

Il ajoute que si la Belgique n'a pas sollicité l'inscription de la loi du 16 juin 1960 à l'annexe V, c'est parce que l'État belge était convaincu que les prestations en cause n'entraient pas dans la sphère d'application du règlement n° 1408/71.

9 Cette défense non plus ne saurait être acceptée. L'annexe V contient un certain nombre de dispositions comportant des modalités d'application particulières visant des situations spéciales et diverses. Pareilles modalités ne peuvent résulter que d'un texte exprès de la réglementation en cause et ne peuvent être étendues à d'autres situations que celles expressément visées.

10 Il résulte de ces considérations que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en opposant des conditions de nationalité ou de résidence aux travailleurs ressortissants des États membres de la Communauté qui relèvent du champ d'application du règlement n° 1408/71, pour l'octroi des prestations de sécurité sociale prévues par la loi du 16 juin 1960, plaçant sous le contrôle et la garantie de l'État belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Rwanda-Urundi et portant garantie par l'État belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci.

Sur les dépens

11 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:

Le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en opposant des conditions de nationalité ou de résidence aux travailleurs ressortissants des États membres de la Communauté qui relèvent du champ d'application du règlement n° 1408/71, pour l'octroi des prestations de sécurité sociale prévues par la loi du 16 juin 1960, plaçant sous le contrôle et la garantie de l'État belge les organismes gérant la sécurité sociale des employés du Congo belge et du Rwanda-Urundi et portant garantie par l'État belge des prestations sociales assurées en faveur de ceux-ci.

Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 juillet 1980.

Pour le greffier
J. A. Pompe
greffier adjoint

Le président
H. Kutscher