ARRÊT DE LA COUR
7 mai 1987 *

Dans l'affaire 186/85,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, et par M^me^ Marie Wolfcarius, membre de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg chez M. Georges Kremlis, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. Robert Hoebaer, directeur au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son ambassade, 4, rue des Girondins,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours tendant à faire constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, du statut des fonctionnaires, de l'article 20 du régime applicable aux autres agents des Communautés, de l'article 5 du traité CEE et des articles 15 et 19 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, en instaurant un système de déduction des allocations familiales dues en vertu du statut et du régime applicable aux autres agents de celles à verser en application des lois belges, et en maintenant un régime de prestations familiales qui fait échec au caractère complémentaire des allocations versées par les Communautés,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

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

avocat général: M. J. Mischo
greffier: M^me^ D. Louterman, administrateur

vu le rapport d'audience et à la suite de la procédure orale du 17 avril 1986,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 15 mai 1986,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 juin 1985, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume de Belgique, en prévoyant que les prestations familiales dues en vertu de la législation belge sont réduites à concurrence du montant de celles auxquelles donne droit le statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») ou le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes (ci-après « RAA ») et en portant ainsi atteinte au caractère complémentaire de ces dernières, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, du statut, de l'article 20 du RAA, de l'article 5 du traité CEE et des articles 15 et 19 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (ci-après « PPI »).

2 En ce qui concerne les faits de l'affaire, le déroulement de la procédure et les moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

3 L'article 67, paragraphe 2, du statut est ainsi libellé:

« Les 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. »

Les allocations visées par cet article sont l'allocation de foyer, l'allocation pour enfant à charge et l'allocation scolaire.

4 L'article 68, alinéa 2, prévoit une règle de contenu identique pour les fonctionnaires en position de disponibilité ou faisant l'objet d'un retrait d'emploi dans l'intérêt du service ou encore pour les fonctionnaires bénéficiant de l'indemnité prévue aux articles 34 et 42 de l'ancien statut du personnel de la CECA.

5 La règle de l'article 67, paragraphe 2, est applicable par analogie aux autres agents des Communautés, en vertu de l'article 20 du RAA.

6 C'est également par analogie que cette règle est censée s'appliquer aux titulaires d'une pension d'ancienneté, d'invalidité ou de survie à la charge des Communautés, qui, en vertu de l'article 81 du statut, ont droit, dans les conditions prévues à l'annexe VII, aux allocations familiales visées à l'article 67.

7 Comme il ressort du dossier, le royaume de Belgique a accepté, depuis l'entrée en vigueur du statut et du RAA, de payer les allocations familiales dues en vertu de sa législation nationale, par priorité par rapport aux allocations correspondantes dues en vertu du statut ou du RAA.

8 Toutefois, l'arrêté royal n° 54 du 15 juillet 1982 (*Moniteur belge* du 20.7.1982, p. 8393), qui modifie la législation antérieure en la matière (article 60 des lois coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939, relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés), a prescrit que, dorénavant, « le montant des prestations familiales est réduit à concurrence du montant des prestations de même nature auxquelles il peut être prétendu en faveur d'un enfant bénéficiaire en application d'autres dispositions légales ou réglementaires étrangères ou en vertu des règles applicables au personnel d'une institution de droit international public, même si l'octroi de ces prestations est qualifié de complémentaire en vertu des dispositions et des règles précitées par rapport aux prestations familiales accordées en application des présentes lois ».

9 Une modification ayant le même contenu a été apportée par l'arrêté royal du 19 novembre 1982 (*Moniteur belge* du 17.12.1982, p. 14773) à l'article 29 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 concernant le régime de prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

10 Estimant que les arrêtés royaux des 15 juillet et 19 novembre 1982 étaient incompatibles avec les articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, du statut, ainsi qu'avec l'article 20 du RAA, et que, d'autre part, leur mise en œuvre avait eu lieu en violation de l'article 5 du traité CEE et des articles 15 et 19 du PPI, la Commission a adressé au gouvernement belge une lettre de mise en demeure en date du 15 février 1983. Le gouvernement belge ayant contesté le manquement reproché, la Commission lui a adressé, le 29 novembre 1984, l'avis motivé prévu par l'article 169 du traité. Face aux déclarations du gouvernement belge, selon lesquelles il maintenait son point de vue, la Commission a saisi la Cour du présent recours.

11 Dans le cadre de la présente procédure, la Commission a développé trois griefs, dont le premier est tiré de la violation des articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, du statut et de l'article 20 du RAA, le deuxième de la violation des articles 15 et 19 du PPI ainsi que de l'article 5 du traité CEE, et le troisième de la violation du principe de non-discrimination.

12 De ces griefs, le troisième a été soulevé, comme la Commission elle-même l'a reconnu dans son mémoire en réplique, au stade du présent recours, et non lors de la phase précontentieuse.

13 Il ressort de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 7 février 1984, Commission/Italie, 166/82, Rec. p. 459) que l'objet d'un recours en application de l'article 169 du traité est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue dans cette disposition et que l'avis motivé de la Commission et le recours doivent être fondés sur les mêmes motifs et moyens. Il s'ensuit que la Cour ne peut pas examiner, dans le cadre de la présente procédure, un grief qui n'avait pas été formulé dans l'avis motivé.

14 Il y a lieu, dès lors, de déclarer irrecevable le troisième grief développé par la Commission.

Sur la définition des cas visés par la présente affaire

15 Avant d'examiner les autres griefs avancés par la Commission à l'égard de la Belgique, il convient de souligner que le régime d'allocations familiales faisant l'objet des arrêtés royaux des 15 juillet et 19 novembre 1982 n'ouvre le droit à percevoir les allocations de ce type qu'aux personnes qui sont affiliées au régime en question, notamment en raison de l'exercice d'une activité de travail salarié ou indépendant, et paient, à cette fin, des cotisations.

16 Dès lors, comme il a été précisé à l'audience par la Commission, la présente affaire ne concerne, en réalité, que le cas du fonctionnaire ou agent des Communautés dont le conjoint exerce en Belgique une activité salariée ou indépendante et est, de ce fait, affilié au régime belge d'allocations familiales précédemment décrit, ainsi que le cas du fonctionnaire ou agent qui exercerait lui-même en Belgique, en dehors des institutions communautaires, une activité professionnelle à temps partiel, comportant son affiliation audit régime. Plus précisément, la Commission fait grief à la Belgique d'avoir introduit dans sa législation des dispositions ayant pour effet que, dans les cas décrits ci-dessus, les allocations familiales belges ne sont payées qu'à titre de complément par rapport aux allocations du même type dues en vertu des dispositions du statut.

17 C'est donc uniquement par rapport à ces cas que la Cour est appelée à statuer dans le cadre de la présente affaire.

Sur le premier grief, tiré de la violation des articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, du statut et de l'article 20 du RAA

18 La Commission expose que l'article 67, paragraphe 2, du statut prévoit une disposition anticumul en matière d'allocations familiales, reprise par les articles 68, alinéa 2, du statut et rendue applicable aux autres agents en vertu de l'article 20 du RAA. Cette règle anticumul oblige les fonctionnaires à déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, afin de pouvoir porter ces allocations en déduction de celles dues en vertu des dispositions statutaires. En édictant l'article 67, paragraphe 2, le législateur communautaire aurait voulu attribuer aux allocations prévues par le statut et par le RAA un caractère complémentaire par rapport aux prestations de même nature versées en vertu des différents régimes nationaux. Cet article viserait donc, entre autres, à limiter la charge financière des Communautés.

19 La Commission fait valoir que la disposition anticumul adoptée par la Belgique méconnaît le caractère complémentaire des prestations prévues par les dispositions statutaires et a pour effet d'alourdir la charge financière des Communautés en cette matière.

20 Le gouvernement belge, par contre, conteste que l'article 67, paragraphe 2, ait pour objet d'imposer une obligation quelconque aux États membres. Il s'agirait, selon ce gouvernement, d'une simple règle anticumul destinée à éviter qu'une même personne ne bénéficie deux fois d'allocations de même nature, et donc d'une règle n'ayant qu'un caractère interne à l'administration communautaire. Quant à la limitation de la charge financière résultant pour les Communautés de l'application de cette règle anticumul, elle ne constituerait qu'un effet indirect de l'article 67, paragraphe 2, et non pas son objectif.

21 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que le statut et le RAA ont été arrêtés par le règlement n° 259/68 du Conseil, du 29 février 1968 (JO L 56, p. 1), et que, en vertu de l'article 189, alinéa 2, du traité CEE, ce règlement a une portée générale, est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre. Il s'ensuit que, comme la Cour l'a précisé notamment dans son arrêt du 20 octobre 1981 (Commission/Belgique, 137/80, Rec. p. 2393), en dehors des effets qu'ils déploient dans l'ordre intérieur de l'administration communautaire, le statut 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. Il faut donc se demander si l'article 67, paragraphe 2, du statut comporte pour les États membres des obligations qu'ils seraient tenus de respecter.

22 Il convient d'observer, à cette fin, que les allocations familiales qui sont en cause dans le présent litige constituent des prestations dont l'octroi dépend de la situation familiale du fonctionnaire. A défaut de dispositions spéciales, l'application conjointe du régime communautaire et d'un régime national pourrait donc conduire à des conflits, en ce sens que la même situation familiale donnerait lieu au plein octroi d'allocations au titre des deux régimes. L'article 67, paragraphe 2, du statut a précisément pour but de régler ce genre de conflits.

23 En effet, si les conflits en question étaient réglés par des dispositions relevant de la législation nationale, ils seraient susceptibles de recevoir des solutions différentes selon l'État membre sur le territoire duquel le fonctionnaire ou son conjoint exercent leurs activités ou ont leur résidence. L'article 67, paragraphe 2, du statut

permet de régler les conflits entre le régime communautaire et les différents régimes nationaux, les allocations familiales prévues par le statut n'étant payées aux ayants droit que dans la mesure où elles excèdent le montant des allocations comparables versées en application d'un régime prévu par la législation d'un État membre. Puisqu'il trouve son fondement dans l'article 67, paragraphe 2, lui-même, c'est-à-dire dans une disposition contenue dans un règlement adopté au sens de l'article 189, alinéa 2, du traité CEE, le caractère complémentaire des allocations statutaires s'impose aux États membres et ne peut être méconnu par des dispositions législatives nationales.

24 Les dispositions belges en cause dans la présente affaire méconnaissent ce caractère complémentaire. Il ressort en effet du texte même de l'article 60 des lois coordonnées en matière d'allocations familiales pour travailleurs salariés, tel que modifié par l'arrêté royal du 15 juillet 1982, que le montant des prestations familiales servies en vertu des règles applicables au personnel d'une institution de droit international public doit être porté en déduction du montant des prestations belges de même nature, « même si l'octroi de ces prestations est qualifié de complémentaire en vertu des dispositions et des règles précitées par rapport aux prestations familiales accordées en application des présentes lois ».

25 Une fois établi que les États membres sont tenus de respecter le caractère complémentaire des allocations familiales prévues par le statut et par le RAA, encore faut-il préciser dans quelles situations ce caractère s'impose et comporte, par conséquent, des obligations à la charge des États membres.

26 A cet égard, il faut considérer que l'article 67, paragraphe 2, s'intègre dans le système général des rémunérations que les Communautés sont tenues de verser à leurs fonctionnaires aux termes de l'article 62 du statut. Selon cette disposition, en effet, les allocations familiales sont comprises dans la rémunération à laquelle ces fonctionnaires ont droit. Pour ce même motif, l'article 67 figure dans la première section du chapitre 1 du titre V du statut, intitulée « La rémunération ». Le même caractère de rémunération est attribué par les articles 19 et 61 du RAA aux allocations familiales des autres agents.

27 Placé dans le contexte du système des rémunérations, l'article 67, paragraphe 2, en tant qu'il dispose que les allocations de même nature versées par ailleurs viennent

en déduction de celles dues par les Communautés, comporte une exception à l'article 62 du statut et ne saurait donc être interprété de manière extensive.

28 Or, cette disposition, même si elle a pour effet de limiter la charge financière des Communautés en matière d'allocations familiales, ne saurait vider de son contenu l'obligation des Communautés de verser ladite allocation dans toutes les hypothèses où un État membre reconnaîtrait un droit aux allocations familiales en faveur de l'enfant d'un fonctionnaire, d'un ancien fonctionnaire retraité ou d'un autre agent des Communautés.

29 A cet égard, il faut considérer que les allocations familiales, en tant que composants de la rémunération, sont liées, dans la conception du statut, à un rapport d'emploi ou, en général, à une activité professionnelle salariée.

30 Il faut admettre, par conséquent, que l'article 67, paragraphe 2, ne s'applique que lorsqu'il existe, par rapport à l'État membre dont la législation ouvre, en principe, le droit au versement d'allocations nationales pour un enfant pouvant bénéficier d'allocations statutaires, un lien comparable aux situations ouvrant droit à la perception d'allocations statutaires.

31 Dès lors, ce n'est que lorsque le conjoint du fonctionnaire ou ancien fonctionnaire retraité ou autre agent exerce ou a exercé dans un État membre une activité salariée que l'article 67, paragraphe 2, du statut et les autres dispositions analogues interdisent à cet État de lui refuser le versement des allocations familiales prévues par sa propre législation, en lui opposant la possibilité de bénéficier, pour le même enfant, des allocations statutaires.

32 De même, l'article 67, paragraphe 2, et les dispositions analogues interdisent à un État membre de refuser le versement des allocations familiales prévues par sa législation dans des situations, telles qu'envisagées dans le recours de la Commission, où le fonctionnaire lui-même exerce en dehors des institutions, sur le territoire de cet État, une activité de travail salarié à temps partiel et est, à ce titre, affilié au régime national d'allocations familiales.

33 Par contre, l'article 67, paragraphe 2, ne trouve pas à s'appliquer dans des situations, également envisagées dans le recours de la Commission, où le conjoint du fonctionnaire exerce sur le territoire d'un État membre une activité de travail indépendant, même si une telle activité comporte l'affiliation au régime national d'allocations familiales et, de ce fait, ouvre, en principe, un droit à percevoir ces allocations de l'État membre en cause. En effet, les allocations de même nature qui, selon la disposition précitée, doivent être portées en déduction des allocations familiales statutaires et exonèrent, partant, les institutions de l'obligation de payer ces dernières, ne sont que celles versées en relation avec une activité de travail salarié.

34 Il faut donc conclure que l'article 67, paragraphe 2, et les dispositions analogues du statut et du RAA ne comportent 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.

35 En conclusion, il y a lieu de constater que le royaume de Belgique, en prévoyant que les prestations familiales dues en vertu de la législation belge visée dans la présente affaire sont réduites à concurrence du montant des allocations du même type prévues par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou par le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, et en portant ainsi atteinte au caractère complémentaire de ces allocations, dans des situations où soit le conjoint du fonctionnaire, ancien fonctionnaire retraité ou autre agent des Communautés exerce sur le territoire belge une activité de travail salarié, soit le fonctionnaire lui-même exerce en dehors des institutions une activité de travail salarié à temps partiel comportant son affiliation au régime national d'allocations familiales, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, dudit statut, ainsi que de l'article 20 dudit régime.

Sur le deuxième grief, tiré de la violation de l'article 5 du traité CEE et des articles 15 et 19 du PPI

36 Par son deuxième grief, la Commission reproche au gouvernement belge d'avoir adopté les arrêtés royaux des 15 juillet et 19 novembre 1982 sans la consulter.

37 Selon la Commission, une obligation en ce sens découlerait pour le gouvernement belge de l'article 19 du PPI, aux termes duquel, « pour l'application du présent protocole, les institutions des Communautés agissent de concert avec les autorités responsables des États membres intéressés ». La Commission invoque en outre l'article 15 du même protocole, selon lequel « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixe le régime des prestations sociales applicable aux fonctionnaires et autres agents des Communautés », ainsi que l'article 5 du traité CEE.

38 De l'avis du gouvernement belge, aucune des dispositions invoquées par la Commission ne comporte d'obligation à la charge des États membres en matière de règlement du cumul entre allocations familiales dues en vertu des différents régimes nationaux et allocations du même type dues en vertu des dispositions statutaires.

39 Sans qu'il soit besoin d'examiner si les articles 15 et 19 du PPI imposent des obligations aux États membres en ce qui concerne la matière faisant l'objet de la présente affaire, il suffit de constater qu'un État membre ne saurait adopter, comme l'a fait la Belgique en l'espèce, des dispositions ayant un effet sur l'application du statut et modifiant une pratique antérieure constante de sa part, sans engager des consultations avec les institutions concernées. Le gouvernement belge a ainsi méconnu le devoir de coopération qui doit régir les relations entre la Communauté et ses États membres et a violé l'article 5 du traité CEE.

40 Dès lors, il y a lieu de constater que le royaume de Belgique, en omettant d'engager des consultations avec la Commission à propos des dispositions qu'il envisageait d'introduire concernant le cumul d'allocations familiales prévues par la législation belge avec les allocations de même nature prévues par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et par le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa

1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. La Commission n'ayant eu gain de cause que sur une partie de ses conclusions, il y a lieu de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le royaume de Belgique, en prévoyant que les prestations familiales dues en vertu de la législation belge visée dans la présente affaire sont réduites à concurrence du montant des allocations du même type prévues par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ou par le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, et en portant ainsi atteinte au caractère complémentaire de ces allocations, dans des situations où soit le conjoint du fonctionnaire, ancien fonctionnaire retraité ou autre agent des Communautés exerce sur le territoire belge une activité de travail salarié, soit le fonctionnaire lui-même exerce, en dehors des institutions, une activité de travail salarié à temps partiel comportant son affiliation au régime national d'allocations familiales, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 67, paragraphe 2, et 68, alinéa 2, dudit statut, ainsi que de l'article 20 dudit régime.**

2) **Le royaume de Belgique, en omettant d'engager des consultations avec la Commission à propos des dispositions qu'il envisageait d'introduire concernant le cumul d'allocations familiales prévues par la législation belge avec les allocations de même nature prévues par le statut des fonctionnaires des Communautés européennes et par le régime applicable aux autres agents des Communautés européennes, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE.**

3) Le recours est rejeté pour le surplus.

4) Chaque partie supportera ses propres dépens.

Mackenzie Stuart Galmot Schockweiler

Bosco Koopmans Everling Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 mai 1987.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart