membre adopte des dispositions ayant un effet sur l'application du statut des fonctionnaires et modifie une pratique antérieure constante de sa part, sans engager des consultations avec les institutions concernées.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 186/85 *

I — Exposé des faits

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 tendant à faire constater que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de plusieurs dispositions du droit communautaire en instaurant un système de déduction des allocations familiales dues en vertu du statut des fonctionnaires et du régime applicable aux autres agents des Communautés des allocations familiales à verser en vertu des lois belges, et en maintenant un régime de prestations familiales qui fait échec au caractère complémentaire des allocations familiales versées par les Communautés.

L'article 67, paragraphe 2, du statut des fonctionnaires des Communautés européennes (ci-après « statut ») dispose que les fonctionnaires bénéficiaires des allocations visées audit article, c'est-à-dire l'allocation de foyer, l'allocation pour enfant à charge ou personne assimilée et l'allocation scolaire, « 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 ».

Cette disposition est applicable par analogie aux autres agents des Communautés, en vertu de l'article 20 du régime applicable aux autres agents des Communautés (ci-après « RAA »).

A partir de l'entrée en vigueur du statut ainsi que du RAA, le royaume de Belgique, tout comme les autres États membres, a accepté de payer les allocations familiales dues en vertu de la législation nationale par priorité par rapport aux allocations correspondantes dues en vertu du statut ou du RAA.

Cette attitude correspond, par ailleurs, à celle résultant déjà d'une lettre du représentant permanent de la Belgique, M. l'ambassadeur Van der Meulen, du 2 février 1965, qui marquait l'accord du gouvernement belge sur le fait que, en cas de versement d'allocations familiales en application de la législation belge à une personne bénéficiant d'allocations de même nature en vertu du statut, ce seraient ces dernières qui seraient diminuées du montant versé par les organismes belges.

Le royaume de Belgique revenait, cependant, sur l'attitude précédemment tenue, en adoptant, le 15 juillet 1982, l'arrêté royal

* Langue de procédure: le français.

n° 54 (*Moniteur belge* du 20.7.1982, p. 8393), modifiant 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) de manière telle 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 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 ».

Une modification ayant le même effet était 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 des prestations familiales en faveur des travailleurs indépendants.

Estimant que les arrêtés royaux des 15 juillet et 19 novembre 1982 étaient en contradiction avec les articles 67, paragraphe 2, et 68 du statut et avec l'article 20 du RAA, la Commission a adressé au gouvernement belge une lettre de mise en demeure en date du 15 février 1983.

Dans sa réponse du 12 avril 1983, portée à la connaissance de la Commission seulement au mois d'avril 1984, le gouvernement belge faisait valoir que l'obligation d'accorder par priorité des allocations familiales en vertu de la législation belge ne ressort aucunement des dispositions du statut et du RAA invoquées par la Commission; que le législateur belge doit pouvoir régler souverainement la question du cumul des prestations familiales accordées en application des différentes réglementations; que le législateur belge peut donc légiférer même vis-à-vis des Communautés européennes, en tant qu'institution internationale qui emploie du personnel, sans être tenu d'en discuter avec la Commission, comme celle-ci le prétendait, les articles 5 du traité CEE et 15 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (ci-après « protocole ») n'imposant pas une telle concertation.

Non satisfaite de la réponse du gouvernement belge, la Commission lui a adressé, en date du 29 novembre 1984, l'avis motivé prévu par l'article 169 du traité.

Par lettre du 15 mars 1985, le gouvernement belge a déclaré s'en tenir au contenu de sa lettre du 12 avril 1983.

Estimant que le gouvernement belge ne s'était pas conformé à son avis motivé, la Commission a introduit le présent recours.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

La procédure écrite s'est déroulée normalement.

La *Commission* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

« a) 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 agents des Communautés et des articles 5 du traité CEE et 15 et 19 du protocole sur les privilèges et immunités:

— en portant atteinte au caractère complémentaire des allocations

familiales allouées en vertu du statut par l'arrêté royal n° 54 du 15 juillet 1982 modifiant l'article 60 des lois coordonnées par l'arrêté royal du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés et l'arrêté royal du 19 novembre 1982 modifiant l'article 29 de l'arrêté royal du 8 avril 1976 concernant le régime des prestations familiales des travailleurs indépendants, arrêtés qui décident que le montant des prestations familiales (belges) sera réduit à concurrence du montant des prestations de même nature auxquelles il peut être prétendu en faveur d'un enfant bénéficiaire ... en vertu des règles applicables au personnel d'une institution de droit international public, et ce sans consulter au préalable la Commission des Communautés européennes;

— en omettant de dispenser les travailleurs susvisés ou leurs employeurs du paiement des cotisations destinées au régime des allocations familiales et en traitant ainsi de manière différente les situations comparables des assujettis au régime belge de la sécurité sociale.

b) condamner le royaume de Belgique aux dépens ».

Dans son mémoire en réplique, la Commission a toutefois modifié comme suit le point a), deuxième tiret, de ses conclusions:

« — en traitant de manière différente les situations comparables des assujettis au régime belge de la sécurité sociale ».

Le *gouvernement belge* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

« déclarer la requête de la Commission:

— non fondée pour les deux premiers griefs;

— irrecevable et, subsidiairement, non fondée pour le troisième grief ».

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

III — Moyens et arguments des parties

Sur le premier grief

Par son premier moyen, la *Commission*, en partant du principe de la primauté du droit communautaire ainsi que de la nature réglementaire des dispositions contenues dans le statut et dans le RAA (voir arrêt du 20 octobre 1981, Commission/Belgique, 137/80, Rec. p. 2393), soutient que le gouvernement belge devait s'abstenir de prendre toute mesure qui aurait pour effet de renverser la situation statutaire voulue par le législateur communautaire.

La Commission fait valoir qu'en prévoyant, à l'article 67, paragraphe 2, du statut, une disposition anticumul en matière d'allocations familiales et en obligeant les fonctionnaires à déclarer les allocations de même nature versées par ailleurs, afin de pouvoir les porter en déduction de celles payées en vertu des dispositions statutaires, le législateur communautaire a donné à ces prestations un caractère complémentaire par rapport aux prestations nationales, et en particulier belges, afin de limiter la charge financière des Communautés.

Selon la Commission, par les arrêtés royaux incriminés, le gouvernement belge a adopté une disposition anticumul de même nature que l'article 67, paragraphe 2, mais ayant une portée inverse, puisqu'elle confère un

caractère complémentaire aux allocations familiales belges par rapport aux allocations familiales communautaires.

La Commission souligne que, jusqu'à l'adoption des arrêtés royaux en cause, le gouvernement belge a respecté la portée des dispositions communautaires, comme il résulte de la lettre du 2 février 1965, précitée, du représentant permanent de la Belgique.

En outre, la Commission fait valoir qu'un État membre ne peut, de son chef, décider d'alourdir à son profit la charge financière des Communautés en matière d'allocations familiales.

Le *gouvernement belge* exprime l'avis que l'article 67, paragraphe 2, n'a pas la portée que la Commission lui attribue. Pour ledit gouvernement, il s'agit d'un article visant uniquement à éviter le cumul des allocations familiales: la Communauté versera des allocations de ce type dans la mesure seulement où des allocations d'une valeur équivalente ne sont pas « versées par ailleurs ». En conséquence, si des allocations ne sont pas versées soit par un État membre ou tiers, soit par une autre organisation internationale, la Communauté paiera les allocations.

La limitation de la charge financière qui résulte de la règle anticumul pour la Communauté est, d'après le gouvernement belge, un effet indirect de l'article 67, paragraphe 2, et non pas son objectif. Si, par contre, le législateur communautaire avait effectivement voulu poursuivre cet objectif et avait entendu obliger les États membres à légiférer de telle sorte que les allocations familiales soient dues prioritairement par eux, une telle obligation aurait dû être prévue dans le statut.

Quant au fait que le gouvernement belge a, jusqu'à l'adoption des arrêtés royaux litigieux, considéré les allocations familiales belges comme prioritaires par rapport à celles dues par la Communauté, ledit gouvernement fait valoir que ce choix dépendait non pas d'une quelconque obligation qui dériverait de l'article 67, paragraphe 2, du statut, mais de la teneur de la législation belge en vigueur à l'époque, qui laissait ouverte la question de savoir si les allocations familiales belges devaient être considérées comme prioritaires par rapport à celles dues par la Communauté.

Maintenant que la question a été résolue par les arrêtés en cause, il n'est plus possible aux autorités belges de continuer à considérer que les allocations familiales consenties par la Communauté ont un caractère supplétif par rapport aux allocations belges.

Sur le deuxième grief

La *Commission* fait valoir, en deuxième lieu, que le gouvernement belge avait le devoir, avant d'adopter les arrêtés royaux litigieux, de la consulter.

A cet égard, elle fait appel à l'article 19 du protocole, aux termes duquel, « pour l'application du présent protocole, les institutions des Communautés agissent de concert avec les autorités responsables des États membres intéressés ».

Elle cite en outre l'article 15 dudit protocole, selon lequel « le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, fixe le régime des prestations sociales applicables aux fonctionnaires et autres agents des Communautés ».

La Commission renvoie également à l'article 5 du traité CEE.

Selon la Commission, cette obligation de consultation s'imposerait particulièrement en l'espèce, puisque le gouvernement belge avait antérieurement interprété l'article 67, paragraphe 2, du statut comme conférant un

caractère supplétif aux allocations familiales communautaires et que l'adoption des arrêtés royaux en cause a pour effet d'aggraver la charge financière des Communautés en cette matière.

Le *gouvernement belge* précise que, d'après lui, le fait de réglementer l'octroi des allocations familiales dans le système interne belge est étranger tant à la mise en œuvre du traité qu'à l'application du protocole. Dès lors, aucune obligation de concertation ne saurait être déduite de l'article 5 du traité ou des articles 15 et 19 du protocole pour la matière formant l'objet des deux arrêtés royaux litigieux.

Sur le troisième grief

La *Commission* fait, en troisième lieu, valoir que les arrêtés royaux en cause ont des effets discriminatoires à l'égard de certains administrés, dans la mesure où ils font perdre le droit aux allocations familiales à certains travailleurs exerçant leurs fonctions en Belgique, soit parce que leur conjoint est fonctionnaire ou agent des Communautés, soit parce qu'ils acquièrent eux-mêmes cette qualité.

Cette discrimination est aggravée, selon la Commission, par le fait qu'aucune mesure interne n'a été prise pour dispenser les travailleurs visés par ces dispositions ou leurs employeurs de l'obligation de verser la cotisation de sécurité sociale destinée au régime des allocations familiales pour travailleurs salariés ou indépendants.

La Commission met en relief un autre élément susceptible d'aggraver ultérieurement la discrimination dont il est fait état ci-dessus. En effet, aux termes des arrêtés royaux n° 129 du 30 décembre 1982 (*Moniteur belge* du 12.1.1983) et n° 227 du 9 décembre 1983 (*Moniteur belge* du 16.12.1983), une cotisation spéciale à la charge des isolés et des familles sans enfants a été instituée. Du moment que les conjoints des fonctionnaires et agents des Communautés sont privés du droit de percevoir les allocations familiales pour leurs enfants, ils sont considérés, selon la Commission, comme appartenant à une famille sans enfants aux fins de l'application des arrêtés royaux précités et, dès lors, assujettis à la cotisation spéciale prévue par ces arrêtés.

Dans sa réplique, la Commission souligne enfin que, par effet des arrêtés royaux en cause dans la présente affaire, les autorités belges ne paient plus aux travailleurs dont les enfants bénéficient des allocations familiales communautaires d'autres allocations spéciales de caractère familial, telle l'allocation de vacance.

Cette différence de traitement qui tombe, comme il résulte de l'arrêt du 13 juillet 1983 (Forchieri, 152/82, Rec. p. 2323), dans le domaine d'application du traité, constitue une violation du principe de non-discrimination, car la législation belge réserve aux fonctionnaires et à leurs conjoints un traitement moins favorable que celui garanti aux travailleurs salariés ou indépendants installés en Belgique.

Le *gouvernement belge* soulève, à l'égard de ce grief, une exception d'irrecevabilité, du fait qu'il a été invoqué pour la première fois dans la requête, sans qu'il en ait été fait mention, ni dans la mise en demeure ni dans l'avis motivé.

La *Commission* reconnaît, dans sa réplique, que le grief en question n'était pas repris dans la lettre de mise en demeure, mais constate que le gouvernement belge a accepté, dans son mémoire en défense, de s'exprimer quant au bien-fondé de ce grief.

Le *gouvernement belge* fait observer que les arrêtés royaux en cause ne comportent aucune perte du droit aux allocations fami-

liales pour certains travailleurs, mais se limitent à introduire une règle anticumul à l'égard de toutes les allocations dues en vertu des législations étrangères ou des institutions de droit international public.

Quant à la circonstance que les personnes qui subissent les effets de cette règle anticumul ne sont pas pour autant exemptées des cotisations au régime des allocations familiales, le gouvernement belge fait appel au principe de solidarité dont le régime de la sécurité sociale belge s'inspire et qui comporte que tous les travailleurs et tous les employeurs sont tenus de payer des cotisations, que les travailleurs soient ou non bénéficiaires des allocations alimentées par les cotisations.

En ce qui concerne les allocations familiales de vacance, le gouvernement belge précise qu'elles ont été supprimées depuis 1983 et que, si elles ne l'étaient pas, elles seraient versées aux agents des Communautés indépendamment de l'allocation familiale, compte tenu de ce que cette allocation a, ainsi que la Cour l'a précisé dans ses arrêts du 13 octobre 1977 (Gelders-Deboeck, 106/76, Rec. p. 1623, et Emer-van den Branden, 14/77, Rec. p. 1683), un objet spécifique par rapport aux allocations familiales normales.

IV — Réponses des parties aux questions posées par la Cour

Par lettre du 13 février 1986, la Cour a invité la Commission à l'informer par écrit, avant le 15 mars 1986, de la pratique suivie par les États membres autres que la Belgique quant à l'application de l'article 67, paragraphe 2, du statut.

Par lettre du 12 mars 1986, parvenue à la Cour le 14 suivant, la Commission a répondu que tous les États membres, à l'exception de la République fédérale d'Allemagne — contre laquelle un recours en manquement est également pendant devant la Cour (affaire 189/85) —, se conforment à l'interprétation de l'article 67, paragraphe 2, défendue par la Commission dans la présente affaire. L'Italie aussi avait soulevé des objections à cet égard, mais toute difficulté a été éliminée suite à des discussions bilatérales avec la Commission.

Par lettre du 13 février 1986, la Cour a invité le gouvernement belge à préciser par écrit, avant le 15 mars 1986, si les personnes qui, par application de la règle anticumul prévue par les arrêtés royaux du 15 juillet 1982 n° 54 et du 19 novembre 1982, ne touchent pas d'allocations familiales au sens de la législation belge sont tenues, de ce fait, de verser les cotisations spéciales prévues par les arrêtés royaux n° 129 du 30 décembre 1982 et n° 227 du 9 décembre 1983, même si elles ne sont pas des personnes isolées ou ne constituent pas une famille sans enfants.

Par lettre du 11 mars 1986, parvenue à la Cour le 13 suivant, le gouvernement belge a répondu par l'affirmative à cette question. Il a, à cet égard, expliqué que les cotisations spéciales évoquées dans la question de la Cour ont été instaurées pour faire en sorte que la retenue mensuelle opérée sur les allocations familiales servies en vertu de la législation belge ne frappe pas uniquement les ménages avec enfants. Le fait que le travailleur ou son conjoint ne bénéficient pas d'allocations familiales belges par application de la règle anticumul prévue par les arrêtés royaux du 15 juillet 1982 n° 54 et du 19 novembre 1982 entraîne donc la perception de cotisations spéciales.

G. Bosco
Juge rapporteur