

ARRÊT DE LA COUR
2 juillet 1996 *

Dans l'affaire C-173/94,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Dimitrios Gouloussis, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. Patrick Duray, conseiller adjoint au service juridique du ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en maintenant l'exigence d'une condition de nationalité à l'encontre des travailleurs ressortissants des autres États membres pour l'accès aux emplois de fonctionnaire ou d'employé public relevant des établissements publics de distribution d'eau, de gaz et d'électricité (tels que, par exemple, la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, la Société flamande de distribution des eaux, Unerg, Sibelgaz, etc.), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CEE et des

* Langue de procédure: le français.

articles 1^{er} et 7 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 (JO L 257, p. 2),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann (rapporteur), H. Ragnemalm, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 23 janvier 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 mars 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 22 juin 1994, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en maintenant l'exigence d'une condition de

nationalité à l'encontre des travailleurs ressortissants des autres États membres pour l'accès aux emplois de fonctionnaire ou d'employé public relevant des établissements publics de distribution d'eau, de gaz et d'électricité (tels que, par exemple, la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux, la Société flamande de distribution des eaux, Unerg, Sibelgaz, etc.), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CEE et des articles 1^{er} et 7 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 (JO L 257, p. 2).

- 2 L'article 48, paragraphes 1 à 3, du traité CEE, devenu traité CE, consacre le principe de la libre circulation des travailleurs et l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres. L'article 48, paragraphe 4, du traité prévoit que les dispositions de cet article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. Selon la jurisprudence de la Cour, cette dernière disposition concerne les emplois qui comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, et supposent ainsi, de la part de leurs titulaires, l'existence d'un rapport particulier de solidarité à l'égard de l'État ainsi que la réciprocité des droits et devoirs qui sont le fondement du lien de nationalité. En revanche, l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, ne s'applique pas à des emplois qui, tout en relevant de l'État ou d'autres organismes de droit public, n'impliquent cependant aucun concours à des tâches relevant de l'administration publique proprement dite (arrêt du 17 décembre 1980, *Commission/Belgique*, 149/79, Rec. p. 3881, points 10 et 11).
- 3 Quant aux articles 1^{er} et 7 du règlement n° 1612/68, ils énoncent la règle de l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, d'une part, et dans son exercice, d'autre part.
- 4 Ayant constaté que, en Belgique, les emplois dans les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité étaient généralement réservés aux ressortissants belges, la Commission a, le 23 avril 1991, adressé au gouvernement belge une lettre de mise en demeure dans laquelle elle soutenait que cette pratique n'était pas autorisée par

la dérogation prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité et était donc incompatible avec les paragraphes 1 à 3 de ce même article. Elle invitait dès lors le gouvernement belge à éliminer, dans ce domaine, toute discrimination en raison de la nationalité et à lui faire part de ses observations dans un délai de six mois.

- 5 En réponse à cette lettre, le gouvernement belge a, le 12 décembre 1991, informé la Commission qu'une recommandation avait été adressée par le ministre compétent de l'exécutif flamand aux responsables des établissements publics gérant les services de distribution d'eau, de gaz et d'électricité de la Communauté flamande, en vue d'adapter le statut du personnel aux règles communautaires applicables en la matière.

- 6 N'étant pas satisfaite de cette réponse, la Commission a, le 6 août 1992, adressé un avis motivé au gouvernement belge, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations communautaires dans un délai de quatre mois. Cet avis motivé étant resté sans réponse, la Commission a intenté le présent recours.

- 7 Il ressort du dossier que, en Belgique, la distribution d'eau, de gaz et d'électricité est généralement assurée par des personnes morales de droit public, associées dans de très nombreux cas à des sociétés de droit privé. Parmi les personnes morales de droit public figurent, en premier lieu, les « intercommunales », telles que Sibelgaz et la Compagnie intercommunale bruxelloise des eaux (ci-après « CIBE »), et, en second lieu, les sociétés de distribution soumises aux pouvoirs publics, telles que la Société flamande de distribution des eaux (ci-après « VMW »).

- 8 Les intercommunales sont des associations de communes, créées en vue d'exercer des activités à caractère commercial ou de service public et soumises à la tutelle des gouvernements régionaux. Elles sont « pures » lorsqu'elles ne sont constituées que de pouvoirs publics; leur personnel relève alors directement de l'intercommunale, personne morale de droit public.

- 9 Elles sont « mixtes » lorsque les associés sont à la fois des communes et des sociétés de capitaux privés. Tel est le cas de Sibelgaz, dont la réalisation de l'objet social, à savoir la distribution du gaz, est confiée à une entreprise privée, partenaire dans l'intercommunale. Sibelgaz n'a pas de personnel propre, l'ensemble des tâches étant réalisées par le personnel de l'entreprise privée qui dépend donc exclusivement de cet employeur privé.
- 10 A l'expiration du délai de quatre mois indiqué dans l'avis motivé du 6 août 1992, le statut du personnel de toutes les intercommunales était calqué sur celui des agents de l'État fédéral, établi par l'arrêté royal du 22 novembre 1991 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'État applicable au personnel des Exécutifs et des personnes morales de droit public qui en dépendent. L'article 50, 2°, de cet arrêté liait la qualité d'agent à une condition de nationalité. En outre, CIBE, particulièrement visée par le recours de la Commission, reprenait expressément la condition de nationalité dans le statut de son personnel.
- 11 Quant au statut et au cadre du personnel des sociétés de distribution soumises aux pouvoirs publics, ils étaient fixés par les gouvernements régionaux en vertu de l'article 11, paragraphe 1, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Ainsi en allait-il en particulier pour VMW, expressément nommée dans le recours de la Commission et dont le personnel a été soumis au même statut que celui des agents de l'État.
- 12 Lorsque la distribution est exclusivement assurée par des sociétés de droit privé, les pouvoirs publics n'exercent aucun contrôle sur les conditions d'engagement et d'emploi pratiquées par ces sociétés.
- 13 Dans sa requête, la Commission soutient que, dans le secteur de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, les tâches et responsabilités caractérisant les emplois sont généralement trop éloignées des activités spécifiques de l'administration publique pour que ces emplois puissent de manière générale bénéficier de la dérogation prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité. Le royaume de Belgique

n'aurait pas dû, dès lors, soumettre l'accès aux emplois dans ce secteur à une condition de nationalité, particulièrement, en ce qui concerne CIBE, VMW, Unerg et Sibelgaz. Cependant, dans de rares cas d'exception, le gouvernement belge serait admis à démontrer que l'emploi considéré présente un rapport avec les activités spécifiques de l'administration publique.

- 14 Le gouvernement belge ne conteste pas, dans son principe, le manquement allégué. Il s'oppose toutefois aux reproches formulés par la Commission pour Unerg et Sibelgaz. S'agissant d'Unerg, il semblerait que la Commission fasse en réalité référence à la société Powerfin (ex-Unerg), société purement privée, sur laquelle les pouvoirs publics n'exerceraient aucune tutelle. Quant à Sibelgaz, elle constituerait une intercommunale mixte dont la réalisation de l'objet social est confiée à la société privée qui y est associée et donc au personnel de cette dernière, sur lequel les pouvoirs publics n'exercent aucune autorité. Aucune norme nationale, régionale ou locale n'imposerait à ces sociétés privées une condition de nationalité pour le recrutement de leur personnel.

- 15 Le gouvernement belge demande en outre à la Cour de prendre en considération des modifications réglementaires et statutaires importantes intervenues après l'expiration du délai indiqué dans l'avis motivé, voire même après l'introduction du recours. A cet égard, il souligne que, dans la quasi-totalité des organismes visés par le recours de la Commission, la situation est à présent pratiquement conforme aux règles du droit communautaire.

- 16 Quant à ce dernier argument, il convient d'emblée de rappeler que, selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt du 11 août 1995, Commission/Allemagne, C-433/93, Rec. p. I-2303, point 15), les modifications introduites dans la législation nationale sont sans pertinence pour statuer sur l'objet d'un recours en manquement, dès lors qu'elles n'ont pas été mises en œuvre avant l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé. Dès lors, le gouvernement belge ne saurait, comme le souligne également M. l'avocat général au point 42 de ses conclusions, exciper des modifications législatives intervenues après cette date.

- 17 Pour le surplus, il convient de constater que, comme le gouvernement belge l'admet, dans les secteurs de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, la généralité des emplois sont éloignés des activités spécifiques de l'administration publique, dans la mesure où ils ne comportent pas une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.
- 18 Par conséquent, l'État membre ne saurait, de façon générale, soumettre la totalité des emplois relevant des secteurs concernés à une condition de nationalité, sans outrepasser les limites de l'exception prévue à l'article 48, paragraphe 4, du traité.
- 19 La circonstance que certains emplois dans ces secteurs puissent le cas échéant, relever de l'article 48, paragraphe 4, du traité ne saurait justifier une telle interdiction générale (voir, également, deux arrêts prononcés ce même jour, Commission/Luxembourg, C-473/93, et Commission/Grèce, C-290/94).
- 20 Dans ces conditions, le royaume de Belgique était tenu, pour donner plein effet aux principes de la libre circulation des travailleurs et de l'égalité de traitement dans l'accès à l'emploi, d'ouvrir les secteurs en cause aux ressortissants des autres États membres, en limitant l'application de la condition de nationalité à l'accès aux seuls emplois qui comportent réellement une participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques.
- 21 En imposant aux personnes morales de droit public actives dans les secteurs de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité une clause générale de nationalité belge, le royaume de Belgique a donc manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces principes.

- 22 S'agissant d' Unerg (ou Powerfin), société privée, il convient d'observer que la Commission n'a pas établi que les pouvoirs publics peuvent exercer une autorité sur le personnel qu'elle engage. S'agissant de Sibelgaz, intercommunale mixte, la Commission n'a pas établi que la distribution du gaz n'est pas exclusivement assurée par le personnel relevant, en ce qui concerne tant l'engagement que les conditions d'emploi, de la société privée associée avec les communes au sein de Sibelgaz et sur lequel cette dernière personne morale de droit public n'exerce aucune autorité. A leur égard, le recours ne saurait, dès lors, être accueilli.
- 23 S'agissant du fondement du recours, il convient de préciser que l'article 7 du règlement n° 1612/68 concerne les conditions d'exercice d'un emploi et non pas l'accès à celui-ci. Or, seul l'accès des ressortissants d'autres États membres à l'emploi est en cause dans cette affaire. Le manquement ne peut donc être constaté sur le fondement de l'article 7 du règlement n° 1612/68.
- 24 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en ne limitant pas l'exigence de la nationalité belge à l'accès aux emplois qui, au sein des personnes de droit public chargées de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité et de l'article 1^{er} du règlement n° 1612/68.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) En ne limitant pas l'exigence de la nationalité belge à l'accès aux emplois qui, au sein des personnes de droit public chargées de la distribution d'eau, de gaz et d'électricité, comportent une participation, directe ou indirecte, à l'exercice de la puissance publique et aux fonctions qui ont pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'État ou des autres collectivités publiques, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 48 du traité CEE et de l'article 1^{er} 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.

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

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Ragnemalm

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 2 juillet 1996.

Le greffier

Le président

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias