ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

9 décembre 2010 *

Dans l'affaire C-296/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par la Cour de cassation (Belgique), par décision du 25 mai 2009, parvenue à la Cour le 29 juillet 2009, dans la procédure

Vlaamse Gemeenschap

contre

Maurits Baesen,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, président de chambre, MM. K. Schiemann (rapporteur), L. Bay Larsen, Mmes C. Toader et A. Prechal, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour la Vlaamse Gemeenschap, par Me W. van Eeckhoutte, advocaat,

— pour le gouvernement belge, par Mme L. Van den Broeck, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. M. van Beek et V. Kreuschitz, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la notion de «fonctionnaires et [de] personnel assimilé», au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement (CEE) nº 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), tel que modifié par le règlement (CEE) nº 1390/81 du Conseil, du 12 mai 1981 (JO L 143, p. 1, ci-après le «règlement nº 1408/71»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M. Baesen à la Vlaamse Gemeenschap au sujet de la réclamation d'une indemnisation pour des cotisations de sécurité sociale qui auraient été indûment payées en Belgique.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

3 L'article 2 du règlement nº 1408/71, intitulé «Champ d'application personnel», énonce, à son paragraphe 3:

«Le présent règlement s'applique aux fonctionnaires et au personnel qui, selon la législation applicable, leur est assimilé, dans la mesure où ils sont ou ont été soumis à la législation d'un État membre à laquelle le présent règlement est applicable.»

4 L'article 4 du règlement nº 1408/71, intitulé «Champ d'application matériel», dispose:

«1. Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:

a) les prestations de maladie et de maternité;

b) les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain;

c) les prestations de vieillesse;

d) les prestations de survivants;

e) les prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle;

f) les allocations de décès;

g) les allocations de chômage;

h) les prestations familiales.

[…]

4. Le présent règlement ne s'applique ni […] ni aux régimes spéciaux des fonctionnaires ou du personnel assimilé.»

5 L'article 13 de ce même règlement, intitulé «Règles générales», prévoit:

«1. Sous réserve de l'article 14 quater, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre.

2. Sous réserve des articles 14 à 17:

a) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre;

[…]

d) les fonctionnaires et le personnel assimilé sont soumis à la législation de l'État membre dont relève l'administration qui les occupe;

[…]»

La réglementation nationale

6 En vertu de l'article 1er, paragraphe 1, de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, celle-ci s'applique aux travailleurs et aux employeurs qui sont liés par un contrat de travail.

7 Selon l'article 2, paragraphe 1, point 2, de ladite loi, le roi peut, par arrêté délibéré en conseil des ministres et après avis du Conseil national du travail, limiter, pour certaines catégories de travailleurs qu'il détermine, l'application de la loi à un ou plusieurs régimes parmi ceux énumérés à l'article 5 de cette loi.

8 L'article 9, paragraphe 2, de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 dispose que, en ce qui concerne les personnes que l'État, les provinces et des établissements subordonnés aux provinces engagent dans des liens d'un contrat de louage de travail, l'application de la loi est limitée aux régimes énoncés au paragraphe 1, premier alinéa, de cet article, à savoir le régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, le régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés et le régime de l'emploi et du chômage des travailleurs.

9 Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, point 3, de la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public, le régime institué par cette loi est rendu applicable aux membres du personnel définitif, stagiaire, temporaire, auxiliaire ou engagé sous contrat de travail, qui appartiennent aux administrations et autres services des exécutifs des Communautés et des Régions.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

10 M. Baesen, ressortissant belge, est entré au service de la Communauté flamande en 1988 en qualité d'inspecteur des investissements. Titulaire d'un contrat de travail initialement prévu pour une durée déterminée et, par la suite, pour une durée indéterminée, il exerçait son activité professionnelle à Stockholm (Suède).

11 Le 7 octobre 1996, la Communauté flamande a mis fin audit contrat de travail et lui a versé une indemnité de licenciement équivalant à douze mois de salaire. M. Baesen a formé un recours devant le tribunal du travail de Bruxelles afin d'obtenir une indemnité complémentaire de licenciement et de dommages et intérêts pour licenciement abusif. Au cours de la procédure judiciaire qui a suivi, notamment en appel devant la

cour du travail de Bruxelles, il a réclamé également un montant de 19 874,74 euros à titre d'indemnisation pour des cotisations de sécurité sociale qui, selon lui, ont été indûment payées en Belgique.

12 En vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71, les fonctionnaires et le personnel assimilé sont soumis à la législation de l'État membre dont relève l'administration qui les occupe. Or, selon M. Baesen, étant lié à la Communauté flamande en qualité de «travailleur salarié» et non en qualité de «fonctionnaire», ce sont les règles générales du règlement nº 1408/71 qui lui sont applicables. Par conséquent, il relèverait du régime de sécurité sociale suédois, ce qui impliquerait qu'il n'aurait pas dû verser de cotisations à la sécurité sociale belge.

13 La cour du travail de Bruxelles a, en appel, jugé injustifiés les montants retenus sur le salaire de M. Baesen en Belgique. Elle a estimé que ce dernier était assujetti au régime de sécurité sociale suédois, en application de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement nº 1408/71 qui dispose que le travailleur employé sur le territoire d'un État membre est soumis à la législation de cet État, même s'il réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre.

14 Ladite cour a considéré que M. Baesen était lié à la Communauté flamande par un contrat à durée indéterminée et qu'il avait donc la qualité de travailleur, qu'il ne jouissait pas de la stabilité de l'emploi qui caractérise le statut de fonctionnaire et que, en vertu du statut du personnel applicable au personnel contractuel, il disposait d'une compétence fonctionnelle mais non d'une compétence hiérarchique, comme c'est le cas des fonctionnaires.

15 Se fondant sur ces considérations, les juges d'appel ont considéré que le défendeur avait la qualité de «travailleur» et non pas celle de «personnel assimilé» aux fonctionnaires,

au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71, de sorte que le régime de sécurité sociale de l'État du lieu de son emploi, à savoir le Royaume de Suède, lui était applicable et que, de ce fait, des cotisations de sécurité sociale en Belgique ont été indûment retenues.

16 La Communauté flamande a introduit un pourvoi en cassation contre l'arrêt de la cour du travail de Bruxelles. Elle a soutenu, en substance, que cette juridiction avait commis une erreur de droit en ne considérant pas M. Baesen comme une personne assimilée à un fonctionnaire au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71 et en estimant que, en vertu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), de ce règlement, c'était le régime de sécurité sociale suédois qui était applicable.

17 Saisie du pourvoi, la Cour de cassation a constaté qu'il résultait des dispositions pertinentes de la législation belge en matière de sécurité sociale que le personnel public contractuel de la Communauté flamande relève en partie du régime général de sécurité sociale pour travailleurs (en ce qui concerne le régime de l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, le régime des pensions de retraite et de survie et le régime de l'emploi et du chômage) et en partie d'un régime spécial pour fonctionnaires (pour le régime des accidents du travail et le régime des maladies professionnelles, le régime des allocations familiales et des vacances annuelles).

18 La Cour de cassation considère qu'il convient de déterminer si la notion de «fonctionnaires et [de] personnel assimilé» visée à l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71 renvoie au contenu qui en est donné dans le régime national de sécurité sociale auquel l'intéressé est affilié. En outre, cette juridiction se demande si une personne dans la situation de M. Baesen qui, en ce qui concerne certaines branches de la sécurité sociale, est soumise au régime général de sécurité sociale pour travailleurs, alors que, pour d'autres, elle est assujettie à un régime spécial pour fonctionnaires,

doit être considérée comme une personne assimilée aux fonctionnaires, au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71.

19 C'est dans ces circonstances que la Cour de cassation a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les deux questions préjudicielles suivantes:

«1) Dans le cadre de l'application de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71, faut-il interpréter la notion de 'fonctionnaires et [de] personnel assimilé' en se fondant sur le régime national de sécurité sociale auquel l'intéressé est affilié?

2) Si la première question reçoit une réponse affirmative, l'intéressé qui, en vertu d'un contrat de travail, est occupé par un employeur du secteur public et qui, en vertu du régime national applicable à certaines branches de la sécurité sociale au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement [nº 1408/71], relève du régime de sécurité sociale pour travailleurs, alors que pour les branches de la sécurité sociale visées à l'article 4, paragraphe 1, sous e), [de ce] règlement, il est soumis à un régime spécial pour fonctionnaires, doit-il être considéré comme une personne assimilée aux fonctionnaires au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71?»

Sur les questions préjudicielles

20 Dans la mesure où les deux questions posées visent à déterminer ce qu'il faut entendre par «fonctionnaires» et «personnel assimilé», au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71, il y a lieu de les examiner ensemble.

21 Par ses questions, la juridiction de renvoi demande en substance, d'une part, si ce qu'il faut entendre par «fonctionnaires» et «personnel assimilé», au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71, doit être déterminé selon les seules données du droit national de l'État membre dont relève l'administration employeur et, d'autre part, si une personne dans la situation du défendeur au principal qui, dans un État membre, relève pour partie du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et pour partie de celui des travailleurs salariés peut se trouver ainsi soumise, conformément aux prescriptions de l'article 13, paragraphe 2, sous d), de ce règlement, à la seule législation de l'État membre dont relève l'administration qui l'occupe.

22 Il convient de relever d'emblée que le règlement nº 1408/71 met en œuvre l'article 42 CE qui prévoit une coordination des législations nationales de sécurité sociale et non leur harmonisation. Les différences de fond et de procédure entre les régimes de sécurité sociale de chaque État membre, et partant, dans les droits des personnes qui y travaillent, ne sont donc pas touchées par cette disposition (voir, notamment, arrêts du 15 janvier 1986, Pinna, 41/84, Rec. p. 1, point 20; du 30 janvier 1997, de Jaeck, C-340/94, Rec. p. I-461, point 18, et du 16 juillet 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Rec. p. I-6095, point 84).

23 S'agissant des personnes qui peuvent se prévaloir des dispositions de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale qu'il met en place, ce règlement se réfère aux personnes qui sont affiliées à ces régimes (arrêt de Jaeck, précité, point 19).

24 En outre, la Cour a jugé, s'agissant des notions de «travailleurs salariés» et de «travailleurs non salariés» visées aux articles 1er, sous a), et 2, paragraphe 1, du règlement nº 1408/71, que celles-ci renvoient aux définitions qu'en donnent les législations des États membres en matière de sécurité sociale et sont indépendantes de la nature que l'activité exercée revêt au sens du droit du travail (arrêt de Jaeck, précité, point 19).

25 Une interprétation logique et cohérente du champ d'application personnel du règlement nº 1408/71 et du système de conflit de lois qu'il met en œuvre implique que le même type de raisonnement s'applique en ce qui concerne l'interprétation des notions de «fonctionnaires» et de «personnel assimilé», au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), de ce règlement, et que ces termes soient entendus au sens qui leur est donné en droit national pour l'application des régimes des États membres en matière de sécurité sociale. Une telle interprétation est conforme à l'esprit général du règlement nº 1408/71 qui est celui de coordination et non celui d'harmonisation.

26 S'agissant, plus spécifiquement, de la situation de M. Baesen qui, selon les constatations effectuées par la juridiction de renvoi, est soumis, en ce qui concerne certaines branches de la sécurité sociale, au régime général de sécurité sociale pour travailleurs, alors que, pour d'autres, il est assujetti à un régime spécial pour fonctionnaires, cette juridiction se demande si une telle personne peut être considérée comme une personne assimilée aux fonctionnaires, au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71.

27 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 2, paragraphe 3, du règlement nº 1408/71, celui-ci s'applique aux fonctionnaires et au personnel qui, selon la législation applicable, leur est assimilé, dans la mesure où ils sont ou ont été soumis à la législation d'un État membre à laquelle le présent règlement est applicable.

28 Il en résulte que la qualification d'une personne en tant que «fonctionnaire» ou «personnel assimilé» relève du seul droit de l'État membre dont relève l'administration qui l'occupe et qu'il appartient à chaque État membre de déterminer l'étendue de la protection sociale qu'il veut accorder à ces catégories de personnes.

29 Pour ce qui est de l'application du règlement nº 1408/71, et plus particulièrement de ses articles 2, paragraphe 3, et 13, paragraphe 2, sous d), il convient donc d'entendre par «fonctionnaires» et par «personnel assimilé» les personnes considérées comme telles par le droit de l'État membre sur le territoire duquel est située l'administration par laquelle l'intéressé est employé.

30 Il s'ensuit qu'une personne dans la situation de M. Baesen n'est pas exclue du champ d'application de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71 au seul motif qu'elle n'est soumise que pour partie au régime de sécurité sociale des fonctionnaires dans l'État membre sur le territoire duquel est située l'administration qui l'emploie.

31 Eu égard à ce qui précède, il convient de répondre aux questions posées que ce qu'il faut entendre par «fonctionnaires» et «personnel assimilé», au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement nº 1408/71, est déterminé par les seules données du droit national de l'État membre dont relève l'administration employeur et qu'une personne dans la situation du défendeur au principal qui dans un État membre relève pour partie du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et pour partie de celui des travailleurs salariés, peut se trouver ainsi soumise, conformément aux prescriptions de l'article 13, paragraphe 2, sous d), de ce règlement, à la seule législation de l'État membre dont relève l'administration qui l'occupe.

Sur les dépens

32 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (quatrième chambre) dit pour droit:

Ce qu'il faut entendre par «fonctionnaires» et «personnel assimilé», au sens de l'article 13, paragraphe 2, sous d), du règlement (CEE) nº 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, tel que modifié par le règlement (CEE) nº 1390/81 du Conseil, du 12 mai 1981, est déterminé par les seules données du droit national de l'État membre dont relève l'administration employeur et une personne dans la situation du défendeur au principal, qui dans un État membre relève pour partie du régime de sécurité sociale des fonctionnaires et pour partie de celui des travailleurs salariés, peut se trouver ainsi soumise, conformément aux prescriptions de l'article 13, paragraphe 2, sous d), de ce règlement, à la seule législation de l'État membre dont relève l'administration qui l'occupe.

Signatures