Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 juillet 2012 *

«Protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la BCE — Article 36 — Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes — Articles 13, 15 et 23 — Accord de siège de la BCE — Article 15 — Applicabilité aux agents de la BCE des dispositions du droit social allemand prévoyant une allocation parentale»

Dans l'affaire C-62/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Hessisches Landessozialgericht (Allemagne), par décision du 4 février 2011, parvenue à la Cour le 10 février 2011, dans la procédure

Land Hessen

contre

Florence Feyerbacher,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts et J.-C. Bonichot, présidents de chambre, M. A. Rosas, M^me^ R. Silva de Lapuerta, MM. K. Schiemann (rapporteur), A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Jarašiūnas et C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M. N. Jääskinen,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour M^me^ Feyerbacher, par elle-même,

— pour le gouvernement allemand, par M. T. Henze, en qualité d'agent,

— pour la Commission européenne, par M^mes^ F. Clotuche-Duvieusart et B. Eggers, en qualité d'agents,

— pour la Banque centrale européenne (BCE), par M^mes^ E. Carlini et M. López Torres, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 mai 2012,

* Langue de procédure: l'allemand.

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'accord du 18 septembre 1998 conclu entre le gouvernement allemand et la Banque centrale européenne sur le siège de cette institution (BGBl. 1998 II, p. 2745, ci-après l'«accord de siège»), en particulier sur l'article 15 de cet accord, lu en combinaison avec l'article 36 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne (JO 1992, C 191, p. 68), dans sa version annexée au traité CE (ci-après le «protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE»).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant M[me] Feyerbacher au Land Hessen au sujet d'un refus d'octroi d'une allocation parentale.

Le cadre juridique

Le protocole sur les privilèges et immunités

3 Aux termes de l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes du 8 avril 1965 (JO 1967, 152, p. 13), dans sa version annexée aux traités CE et Euratom, applicable aux faits au principal (ci-après le «protocole sur les privilèges et immunités»):

«Dans les conditions et suivant la procédure fixée par le Conseil statuant sur proposition de la Commission, les fonctionnaires et autres agents des Communautés sont soumis au profit de celles-ci à un impôt sur les traitements, salaires et émoluments versés par elles.

Ils sont exempts d'impôts nationaux sur les traitements, salaires et émoluments versés par les Communautés.»

4 L'article 15 de ce protocole prévoyait:

«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.»

5 L'article 23, premier alinéa, dudit protocole disposait:

«Le présent protocole s'applique également à la Banque centrale européenne [BCE], aux membres de ses organes et à son personnel, sans préjudice des dispositions du protocole sur les statuts du [SEBC et de la BCE].»

Le protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE

6 L'article 36, paragraphes 1 et 2, du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE, dans sa version applicable aux faits au principal, était libellé comme suit:

«36.1. Le conseil des gouverneurs arrête, sur proposition du directoire, le régime applicable au personnel de la BCE.

36.2. La Cour de justice est compétente pour connaître de tout litige entre la BCE et ses agents dans les limites et selon les conditions prévues par le régime qui leur est applicable.»

L'accord de siège

7 Selon le cinquième alinéa du préambule de l'accord de siège, celui-ci a pour objectif de «définir les privilèges et immunités de la [BCE] en République fédérale d'Allemagne conformément au protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes».

8 Aux termes du sixième alinéa de ce même préambule, cet accord a notamment été conclu «eu égard à la nécessité d'assurer que la [BCE] soit, en République fédérale d'Allemagne, en mesure d'atteindre ses objectifs et de remplir ses tâches complètement et efficacement».

9 Sous l'intitulé «Définitions», l'article 1er dudit accord précise à son paragraphe 9:

«'agents' signifie agents de la BCE au sens de l'article 4 quater du règlement (Euratom, CECA, CEE) nº 549/69 du Conseil, du 25 mars 1969, déterminant les catégories des fonctionnaires et agents des Communautés européennes auxquelles s'appliquent les dispositions des articles 12, 13, deuxième alinéa, et 14 du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés (JO L 74, p. 1) tel que modifié par le règlement (CE, CECA, Euratom) nº 1198/98 du Conseil du 5 juin 1998 (JO L 166, p. 3).»

10 Intitulé «Inapplicabilité du droit du travail et social allemand», l'article 15 du même accord stipule:

«Eu égard à l'article 36 [du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE], les conditions d'emploi des membres du directoire et des agents ne sont pas soumises aux dispositions matérielles et procédurales du droit du travail et du droit social de la République fédérale d'Allemagne.»

Les conditions d'emploi de la BCE

11 Agissant notamment sur le fondement de l'article 36, paragraphe 1, du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE, le conseil des gouverneurs de la BCE a adopté les conditions d'emploi de la Banque centrale européenne («Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank») (ci-après les «conditions d'emploi de la BCE»). L'article 9, sous a) et c), des conditions d'emploi de la BCE prévoit:

«Les rapports d'emploi entre la BCE et ses agents sont régis par des contrats de travail conclus en conformité avec les présentes conditions d'emploi. Les règles applicables au personnel adoptées par le directoire précisent les modalités de ces conditions d'emploi.

[...]

Les conditions d'emploi ne sont régies par aucun droit national spécifique [...]»

12 Les articles 21, 24 et 36 des conditions d'emploi de la BCE précisent que toutes les allocations y citées «sont complémentaires aux allocations de même nature provenant d'autres sources. Les membres du personnel devront solliciter et déclarer de telles allocations qui seront déduites de celles à verser par la BCE».

13 Bénéficient d'un congé parental non rémunéré, en vertu de l'article 29 des conditions d'emploi de la BCE, les membres du personnel de la BCE. Par ailleurs, aux termes de l'article 5, paragraphe 11, des règles applicables au personnel de la Banque centrale européenne («European Central Bank Staff Rules»), le congé parental peut atteindre une durée de trois ans maximum par enfant à charge, un même agent ne pouvant toutefois obtenir, au total, plus de six ans de congés parentaux. Durant le congé parental, le membre du personnel conserve ses droits aux allocations pour enfant à charge et aux allocations scolaires ainsi que ses droits à une pension d'invalidité et aux prestations dues en cas

de décès, tout en continuant à relever du régime de pension de la BCE, sans que des cotisations soient versées à ces divers égards. Il continue, de même, moyennant paiement d'une cotisation, à être couvert par le régime d'assurance maladie et d'accidents de la BCE.

Le droit allemand

14 L'article 1er, paragraphe 1, de la loi relative à l'allocation parentale et au congé parental (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz), du 5 décembre 2006 (BGBl. 2006 I, p. 2748, ci-après le «BEEG»), prévoit:

«A droit à l'allocation parentale, toute personne qui

1. a son domicile ou sa résidence habituelle en Allemagne,

2. vit avec son enfant dans son ménage,

3. assure elle-même la garde et l'éducation de cet enfant, et

4. n'exerce pas d'activité professionnelle ou d'activité professionnelle à temps plein.»

15 L'article 3, paragraphe 3, première phrase, du BEEG dispose:

«Les prestations comparables à l'allocation parentale auxquelles peut prétendre une personne répondant aux conditions de l'article 1er en dehors de l'Allemagne ou de la part d'un organisme international ou supranational sont déduites de l'allocation parentale dès lors qu'elles sont prévues pour la même période et que les règlements adoptés sur le fondement du traité instituant la Communauté européenne ne sont pas applicables.»

16 Aux termes de l'article 2, paragraphe 1, du BEEG, il convient, aux fins de calculer le montant de l'allocation parentale, de «prendre en considération [...] conformément à la loi sur l'impôt sur le revenu [Einkommensteuergesetz] la somme des revenus positifs imposables en Allemagne».

17 Les articles 30 et 31 de la première partie du code de la sécurité sociale — principes généraux (Erstes Buch Sozialgesetzbuch — Allgemeiner Teil) prévoient:

«Article 30

(1) Les dispositions du présent code s'appliquent à toute personne ayant son domicile ou sa résidence habituelle dans son champ d'application.

(2) Le présent code ne porte pas atteinte aux dispositions issues du droit international ou supranational. [...]

Article 31

Les droits et obligations afférents aux prestations sociales du présent code ne peuvent être établis, arrêtés, modifiés ou abrogés que si une loi le prescrit ou l'autorise.»

Le litige au principal et les questions préjudicielles

18 M^me^ Feyerbacher est de nationalité allemande et réside en Allemagne, où elle a exercé une activité professionnelle pour laquelle elle a été assujettie à l'impôt sur le revenu et à la sécurité sociale allemands.

19 Étant, entre-temps, devenue membre du personnel de la BCE, elle a perçu, à ce titre, un salaire soumis à l'impôt communautaire et a relevé, à compter de son entrée en fonction, des conditions d'emploi établies par cette institution, sans que ledit salaire ne soit soumis à l'impôt sur le revenu et à la sécurité sociale allemands.

20 Après la naissance de son enfant en date du 5 septembre 2008, M^me^ Feyerbacher a introduit une demande auprès des autorités allemandes en vue de bénéficier de l'allocation parentale prévue par le BEEG.

21 M^me^ Feyerbacher a soutenu que l'article 15 de l'accord de siège qui a trait aux «conditions d'emploi» n'excluait nullement l'octroi d'une telle prestation, l'allocation parentale étant financée non par des cotisations obligatoires de sécurité sociale dont ledit article 15 a pour conséquence d'exonérer le personnel de la BCE, mais au moyen de recettes fiscales. Par ailleurs, il n'y aurait, en l'occurrence, aucun cumul de prestations, dès lors que la BCE ne lui verse aucune allocation de ce type.

22 La demande de M^me^ Feyerbacher a été rejetée par des décisions du Land Hessen des 4 décembre 2008 et 8 janvier 2009, aux motifs que, en application des dispositions du protocole sur les privilèges et immunités et de l'article 15 de l'accord de siège, le personnel de la BCE est soumis non pas au droit du travail ou au droit social allemands mais au droit de l'Union, si bien que l'intéressée, dont les revenus ne sont d'ailleurs pas non plus imposables en Allemagne, n'avait aucun droit à l'allocation parentale.

23 Le Sozialgericht Frankfurt a, par un jugement du 30 septembre 2009, annulé les décisions du Land Hessen et a condamné ce dernier à reconnaître à M^me^ Feyerbacher un droit à l'allocation parentale pour la période correspondant aux douze premiers mois suivant la naissance de son enfant.

24 Saisi d'un appel dirigé contre ce jugement, le Hessisches Landessozialgericht considère que les conditions énumérées à l'article 1^er^, paragraphe 1, du BEEG sont satisfaites, de sorte que M^me^ Feyerbacher devrait bénéficier de l'allocation parentale, à moins qu'il ne soit établi que le bénéfice de celle-ci est en l'occurrence exclu en vertu d'une disposition spécifique.

25 La juridiction de renvoi observe à cet égard que l'article 15 de l'accord de siège, interprété à la lumière de l'article 36 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE auquel il renvoie, pourrait a priori constituer une telle disposition spécifique.

26 Toutefois, ladite juridiction affirme que tel ne pourrait être le cas que si, en premier lieu, ces dispositions prévalent sur l'application des règles de conflit de lois résultant du droit social allemand. Aussi conviendrait-il de déterminer, à cet égard, si l'accord de siège fait partie du droit de l'Union et bénéficie dès lors de la primauté sur le droit interne ou s'il constitue un traité international sans valeur supranationale qui, du fait de la loi nationale d'incorporation dudit accord, a le même rang que les autres lois formelles allemandes.

27 En deuxième lieu, ladite juridiction observe que, à supposer que l'article 15 de l'accord de siège bénéficie de la primauté sur le droit allemand, cette disposition ne pourrait exclure M^me^ Feyerbacher du bénéfice de l'allocation parentale que pour autant que les termes «conditions d'emploi», visés à cette même disposition et à l'article 36 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE dans sa version en langue allemande, doivent être interprétés en ce sens qu'ils impliquent pour les agents de

la BCE que l'ensemble des dispositions du droit allemand en matière de prestations sociales ne leur sont pas applicables, et ce que celles-ci relèvent de la sécurité sociale ou qu'elles soient, comme c'est le cas de l'allocation parentale, financées par l'impôt.

28 Or, le Hessisches Landessozialgericht relève que des doutes subsistent à cet égard dans la mesure où, interprétés littéralement, ces termes pourraient ne viser que les conditions auxquelles le rapport d'emploi est créé ou les conditions-cadres du contrat de travail qui pourraient, en ce cas, certes comprendre les aspects du rapport d'emploi touchant au régime de sécurité sociale, mais pas nécessairement des prestations sociales financées par l'impôt et liées au principe de territorialité.

29 En troisième lieu, le Hessisches Landessozialgericht s'interroge sur la question de savoir si l'article 15 de l'accord de siège constitue bien une règle de conflit désignant les conditions d'emploi édictées par la BCE comme étant applicables à l'exclusion du droit de l'État de résidence de M[me] Feyerbacher, et si, en pareil cas, il ne devrait pas être déduit de l'arrêt du 20 mai 2008, Bosmann (C-352/06, Rec. p. I-3827), que la République fédérale d'Allemagne demeure néanmoins libre de faire application de sa législation dans toute la mesure où celle-ci n'apporte à l'intéressée que des avantages supplémentaires et aucun inconvénient.

30 À cet égard, ladite juridiction se demande notamment si les arrêts du 16 décembre 2004, My (C-293/03, Rec. p. I-12013), et du 16 février 2006, Öberg (C-185/04, Rec. p. I-1453), ne sont pas de nature à dicter une telle approche, en particulier en ce que le premier de ces arrêts souligne qu'il ne saurait être admis, au vu de l'article 10 CE, qu'une réglementation nationale puisse entraver et, partant, décourager l'exercice d'une activité professionnelle au sein d'une institution de l'Union européenne en privant un travailleur du bénéfice de prestations sociales dont il aurait pu bénéficier au titre de son régime national s'il n'avait pas entrepris une telle activité. Il importerait toutefois de déterminer si le fait que le personnel de la BCE est exonéré de l'impôt allemand sur les salaires alors que l'allocation parentale est financée par l'impôt s'oppose à la transposition de cette conception dans un cas de figure tel que celui en cause au principal.

31 C'est dans ces conditions que le Hessisches Landessozialgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'accord [de siège] fait-il partie du droit de l'Union dont l'application prévaut sur celle du droit national ou bien s'agit-il d'un traité international?

2) L'article 15 de l'accord de siège lu conjointement avec l'article 36 [du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE] doit-il être interprété de manière restrictive en ce sens que l'applicabilité aux agents de la BCE des dispositions du droit social allemand susceptibles de fonder un droit à prestation est exclue uniquement si une prestation sociale comparable est servie par la BCE à ses agents conformément aux «conditions d'emploi»?

3) En cas de réponse négative à la deuxième question:

a) Les dispositions précitées doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles s'opposent à l'application d'une disposition nationale qui, en matière d'octroi de prestations familiales, obéit au seul principe de territorialité?

b) Le raisonnement tenu par la Cour [aux points 31 à 33 de l'arrêt Bosmann, précité] est-il transposable à l'application des dispositions précitées? Peut-on considérer que l'article 15 de l'accord de siège, lu conjointement avec l'article 36 [du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE], ne prive pas la République fédérale d'Allemagne de sa faculté d'octroyer des allocations familiales aux membres du personnel de la BCE résidant sur son territoire?»

Sur les questions préjudicielles

32 Par ces questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 15 de l'accord de siège, lu en combinaison avec l'article 36 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE, exclut que la République fédérale d'Allemagne puisse octroyer une allocation telle que celle en cause au principal.

33 À titre liminaire, il convient d'examiner l'argumentation du gouvernement allemand selon laquelle la circonstance que l'Union n'est pas partie à l'accord de siège entraînerait l'irrecevabilité du présent renvoi préjudiciel.

34 Cette argumentation ne saurait toutefois être retenue. Il y a lieu de relever à cet égard qu'il ressort du cinquième alinéa du préambule de l'accord de siège que celui-ci a été conclu afin de définir les privilèges et immunités de la BCE en Allemagne conformément au protocole sur les privilèges et immunités. Dans ce contexte, comme le font valoir la Commission et la BCE, l'article 15 de l'accord de siège se limite à mettre en œuvre des principes établis par le protocole sur les privilèges et immunités, notamment à ses articles 13, 15 et 23, ainsi que par le protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE, notamment à son article 36.

35 Quant aux questions préjudicielles, elles concernent non pas un éventuel droit des agents de la BCE de bénéficier de prestations sociales offertes par les États membres, mais bien la faculté pour ces derniers d'octroyer de telles prestations.

36 Aux termes de l'article 13 du protocole sur les privilèges et immunités, les traitements, salaires et émoluments versés par les Communautés à leurs fonctionnaires et autres agents sont exempts d'impôts nationaux et sont soumis à un impôt perçu par les Communautés.

37 L'article 15 du protocole sur les privilèges et immunités prévoit que 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.

38 En vertu de son article 23, premier alinéa, le protocole sur les privilèges et immunités s'applique à la BCE, aux membres de ses organes et à son personnel, sans préjudice des dispositions du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE.

39 L'article 36, paragraphe 1, du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE dispose que le conseil des gouverneurs de la BCE arrête, sur proposition du directoire, le régime applicable au personnel de la BCE.

40 Sur la base des dispositions susmentionnées, la BCE a adopté les conditions d'emploi de la BCE. En vertu de ces dernières, les traitements, salaires et émoluments versés par la BCE à son personnel sont soumis à un impôt prélevé au profit des Communautés.

41 Les conditions d'emploi de la BCE instituent également un ensemble de prestations sociales au profit du personnel de la BCE comparables à celles habituellement prévues par les États membres et comprenant notamment une assurance médicale, une assurance couvrant les risques d'accident, d'invalidité et de décès, une assurance chômage, un régime de pensions de retraite ainsi que diverses allocations familiales.

42 En particulier, il ressort du dossier soumis à la Cour que les allocations familiales prévues par les conditions d'emploi de la BCE incluent une allocation de foyer, une allocation pour enfant à charge, une allocation scolaire, une allocation préscolaire ainsi qu'un congé de maternité payé de 20 semaines.

43 Ainsi qu'il ressort du point 12 du présent arrêt, les conditions d'emploi de la BCE indiquent que ces dernières ne sont pas tout à fait indépendantes des allocations provenant d'autres sources.

44 C'est dans ce contexte qu'il faut examiner les questions posées par le juge de renvoi.

45 À cet égard, s'il est certes vrai que l'article 15 de l'accord de siège empêche l'État de siège d'imposer aux agents de la BCE des obligations matérielles ou procédurales aux fins de bénéficier des prestations prévues par les conditions d'emploi de la BCE, ledit article n'impose nullement à la République fédérale d'Allemagne, en tant qu'État de siège, de prévoir l'octroi auxdits agents de l'allocation parentale en cause au principal (voir, par analogie, arrêts Bosmann, précité, point 27, ainsi que du 12 juin 2012, Hudzinski et Wawrzyniak, C-611/10 et C-612/10, point 45).

46 De même, ledit article ne prive pas la République fédérale d'Allemagne, qui ne subordonne pas le droit à une telle allocation à des conditions d'emploi ou d'assurance, de la faculté d'accorder celle-ci aux agents de la BCE qui résident sur son territoire, dès lors que la possibilité d'un tel octroi découle effectivement de sa législation et que les dispositions pertinentes du droit de l'Union n'excluent pas cette possibilité (voir, par analogie, arrêts précités Bosmann, points 28, 31 et 32, ainsi que Hudzinski et Wawrzyniak, points 48 et 49).

47 S'agissant de l'argument invoqué par la BCE et la Commission selon lequel l'autonomie dont dispose la BCE en ce qui concerne la détermination des conditions d'emploi s'oppose à ce que l'allocation en cause au principal soit versée aux membres de son personnel, il n'apparaît pas en quoi ce versement pourrait porter atteinte à la détermination autonome par la BCE du régime applicable à son personnel.

48 Eu égard à ce qui précède, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 15 de l'accord de siège, lu en combinaison avec l'article 36 du protocole sur les statuts du SEBC et de la BCE, n'exclut pas que la République fédérale d'Allemagne puisse octroyer une allocation telle que celle en cause au principal.

Sur les dépens

49 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 (grande chambre) dit pour droit:

L'article 15 de l'accord du 18 septembre 1998 conclu entre le gouvernement allemand et la Banque centrale européenne sur le siège de cette institution, lu en combinaison avec l'article 36 du protocole sur les statuts du Système européen de banques centrales et de la Banque centrale européenne, dans sa version annexée au traité CE, n'exclut pas que la République fédérale d'Allemagne puisse octroyer une allocation telle que celle en cause au principal.

Signatures