ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
15 juin 2000 *

Dans l'affaire C-302/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Bundessozialgericht (Allemagne) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Manfred Sehrer

et

Bundesknappschaft,

en présence de:

Landesversicherungsanstalt für das Saarland,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 6, 48 et 49 du traité CE (devenus, après modification, articles 12 CE, 39 CE et 40 CE), 50 du traité

* Langue de procédure: l'allemand.

CE (devenu article 41 CE) et 51 du traité CE (devenu, après modification, article 42 CE) ainsi que de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6),

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida, président de chambre, C. Gulmann, J.-P. Puissochet (rapporteur), G. Hirsch et Mme F. Macken, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: R. Grass,

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement allemand, par MM. W.-D. Plessing, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor au même ministère, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Hillenkamp, en qualité d'agent,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 février 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 13 mai 1998, parvenue à la Cour le 3 août suivant, le Bundessozialgericht a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 6, 48 et 49 du traité CE (devenus, après modification, articles 12 CE, 39 CE et 40 CE), 50 du traité CE (devenu article 41 CE) et 51 du traité CE (devenu, après modification, article 42 CE) ainsi que de l'article 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6, ci-après le «règlement n° 1408/71»).

2 Cette question a été posée dans le cadre d'un litige opposant M. Sehrer à la Bundesknappschaft (caisse fédérale de prévoyance des mineurs), cette dernière exigeant le versement de cotisations d'assurance maladie au titre de la pension de retraite complémentaire française perçue par M. Sehrer.

3 M. Sehrer est un ancien mineur de nationalité allemande qui réside en Allemagne. Depuis l'âge de 60 ans, il touche une pension légale de retraite de la

Bundesknappschaft ainsi qu'une pension de retraite complémentaire de la corporation allemande des mineurs et de la métallurgie.

4 Ayant également exercé son activité professionnelle en France, M. Sehrer perçoit par ailleurs une pension de retraite complémentaire française qui lui est versée par la caisse de retraites complémentaires des ouvriers mineurs (ci-après la «Carcom»). Le montant brut de cette pension de retraite, qui a varié, pendant la période litigieuse, entre 2 384,19 FRF et 2 538,45 FRF, fait l'objet d'une retenue de 2,4 %, soit de 57,22 FRF à 60,92 FRF par trimestre, au titre d'une cotisation au régime d'assurance maladie français. Il s'agit d'une cotisation dite de «solidarité» qui n'ouvre, en tant que telle, aucun droit à prestation.

5 M. Sehrer est affilié à la Krankenversicherung der Rentner (caisse d'assurance maladie des retraités, ci-après la «KVdR») par l'intermédiaire de la Bundesknappschaft. Cette dernière, ayant appris l'existence de la retraite complémentaire française de M. Sehrer, a, par décisions des 7 et 13 septembre 1993, exigé de celui-ci le paiement d'arriérés de cotisations d'assurance maladie calculées sur la base du montant brut de ladite retraite. Le montant de ces arriérés s'élève, pour la période du 1er décembre 1988 au 30 septembre 1993, à 1 005,67 DEM.

6 La Bundesknappschaft ayant rejeté ses réclamations à l'encontre de cette demande de paiement, M. Sehrer a saisi le Sozialgericht für das Saarland. Par jugement du 8 février 1995, celui-ci a partiellement accueilli son recours. Il a en effet jugé que la Bundesknappschaft n'était pas en droit d'inclure dans la base de calcul des cotisations dues en Allemagne la partie de la pension de retraite française retenue à titre de cotisations au régime d'assurance maladie français. L'appel formé contre ce jugement par la Bundesknappschaft a été rejeté par arrêt du Landessozialgericht für das Saarland du 23 mai 1996, au motif que le principe de solidarité s'oppose à ce qu'un assuré social acquitte cotisations sur cotisations et soit ainsi doublement mis à contribution.

7 La Bundesknappschaft a formé un recours en «Revision» devant le Bundessozialgericht. Elle a fait valoir que, en confirmant l'exclusion des cotisations d'assurance maladie versées en France du montant de la retraite complémentaire française qui sert de base au calcul des cotisations allemandes, la juridiction d'appel avait méconnu les articles 237 et 229 du livre V du Sozialgesetzbuch (code allemand de la sécurité sociale, ci-après le «SGB»), entré en vigueur le 1er janvier 1989, ainsi que les dispositions équivalentes qui figuraient auparavant dans la Reichsversicherungsordnung (code allemand des assurances sociales).

8 Dans son ordonnance de renvoi, le Bundessozialgericht relève que, selon le droit allemand, les cotisations dues en Allemagne à la KVdR doivent effectivement être calculées sur la base du montant brut de la retraite complémentaire française de M. Sehrer. En effet, en vertu de l'article 237, première phrase, point 2, du livre V du SGB, les cotisations des retraités au régime d'assurance maladie allemand sont calculées sur la base du «montant nominal» («Zahlbetrag») des revenus assimilables à une pension de retraite. En outre, conformément à l'article 229, paragraphe 1, première phrase, point 5, et deuxième phrase, du livre V du SGB, auquel renvoie l'article 237, les retraites complémentaires sont incluses dans ces revenus, y compris lorsqu'elles sont perçues à l'étranger.

9 Toutefois, au vu, notamment, de l'arrêt du 7 mars 1991, Masgio (C-10/90, Rec. p. I-1119), le Bundessozialgericht s'interroge sur la compatibilité avec le droit communautaire d'un système dans lequel un travailleur retraité est soumis, sur sa retraite complémentaire, à une double cotisation d'assurance maladie du seul fait qu'il perçoit cette retraite d'un autre État membre. Un tel système aboutirait en effet à pénaliser les travailleurs qui ont exercé leur droit à la libre circulation par rapport à ceux qui n'ont pas fait usage de ce droit.

10 Selon le Bundessozialgericht, le principe fondamental de la libre circulation des travailleurs pourrait ainsi s'opposer à l'inclusion, dans la base de calcul des cotisations allemandes, de la partie de la retraite française retenue à titre de cotisations au régime d'assurance maladie français. Le Bundessozialgericht relève que la Cour a certes jugé, dans son arrêt du 16 janvier 1992, Commission/France (C-57/90, Rec. p. I-75), que l'article 33 du règlement n° 1408/71, en vertu duquel

un État membre n'est en droit de percevoir d'un titulaire d'une pension ou d'une rente des cotisations d'assurance maladie que si les prestations correspondantes sont à sa charge, ne s'applique pas aux retraites complémentaires qui, à l'instar de celle versée par la Carcom, reposent sur des dispositions conventionnelles. Il considère néanmoins qu'il ne saurait en être déduit que la soumission d'une retraite complémentaire à un cumul de cotisations est compatible avec les articles 6 et 48 à 51 du traité.

11 C'est dans ces conditions que le Bundessozialgericht a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les articles 6 et 48 à 51 du traité instituant la Communauté européenne, ainsi que l'article 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et non salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, s'opposent-ils à ce que des dispositions de droit interne prévoient qu'une pension de retraite complémentaire française versée en application d'une convention collective soit assujettie dans sa totalité à la fois aux cotisations au régime français d'assurance maladie et aux cotisations au régime allemand d'assurance maladie des retraités?»

12 Le gouvernement allemand et la Commission estiment que, dans les circonstances de l'espèce, il convient, avant de répondre à la question posée, de s'interroger au préalable sur la compatibilité du recouvrement d'une cotisation au titre du régime français d'assurance maladie avec les articles 48 à 51 du traité. En effet, ce ne serait que dans l'hypothèse où la perception de cette cotisation est conforme au droit communautaire qu'il conviendrait de s'interroger sur les modalités de calcul de la cotisation allemande.

13 À cet égard, le gouvernement allemand rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 59 du traité CE (devenu, après modification, article 49 CE) s'oppose à ce qu'un État membre oblige une entreprise, établie dans un autre État membre et exécutant temporairement des travaux dans le premier État, à verser

des cotisations patronales du chef des travailleurs qui ont été affectés à la réalisation de ces travaux, alors que cette entreprise est déjà redevable de cotisations comparables dans l'État où elle est établie (arrêt du 28 mars 1996, Guiot, C-272/94, Rec. p. I-1905; voir également arrêt du 3 février 1982, Seco et Desquenne & Giral, 62/81 et 63/81, Rec. p. 223).

14 Or, selon ce gouvernement, M. Sehrer, qui bénéficierait déjà d'une protection complète contre le risque maladie dans son État de résidence, se verrait imposer, en France, une deuxième cotisation maladie qui ne lui conférerait aucun droit ni avantage supplémentaire. Ainsi, de même que les cotisations patronales en cause dans les affaires Seco et Desquenne & Giral et Guiot, précitées, enfreignaient l'article 59 du traité, la perception de la cotisation maladie en France constituerait une entrave à la libre circulation des travailleurs prohibée par l'article 48 du traité.

15 La Commission relève qu'une cotisation maladie est précomptée, en France, sur la retraite complémentaire française de M. Sehrer alors que celui-ci, qui réside en Allemagne, ne peut prétendre qu'aux prestations fournies par le régime allemand d'assurance maladie. Un tel recouvrement, qui ne s'accompagne de l'ouverture d'aucun droit à prestation, causerait ainsi à M. Sehrer un désavantage. Il en résulterait également pour ce dernier une charge financière supplémentaire dans la mesure où il devrait à nouveau acquitter une cotisation maladie, calculée sur le montant brut de la même retraite, dans son État de résidence. La Commission en conclut que la perception d'une cotisation au titre du régime français d'assurance maladie est contraire à l'article 48 du traité.

16 Dans l'hypothèse où la Cour s'en tiendrait à la question posée par la juridiction de renvoi, le gouvernement allemand estime que cette question appelle une réponse négative. En revanche, la Commission considère que les articles 5 du traité CE (devenu article 10 CE) et 48 à 51 du traité obligent, dans ce cas, les autorités compétentes d'un État membre à tenir compte des cotisations précomptées par un autre État membre sur les pensions de retraite versées dans cet État et à calculer leurs propres cotisations sur la base du montant net des pensions en cause.

Sur la portée de la question préjudicielle

17 Il y a lieu de relever que, par sa question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si certaines dispositions du traité et du droit dérivé s'opposent à ce qu'un État membre calcule les cotisations d'assurance maladie d'un travailleur retraité soumis à sa législation sur la base du montant brut de la pension de retraite complémentaire d'origine conventionnelle que ce travailleur perçoit dans un autre État membre, sans tenir compte de la circonstance qu'une partie du montant brut de cette pension a déjà été retenue à titre de cotisations d'assurance maladie dans ce dernier État.

18 En revanche, la question posée ne porte pas sur le point de savoir si les dispositions du droit communautaire en cause s'opposent à ce que ce dernier État membre retienne des cotisations d'assurance maladie alors que celles-ci n'ouvrent aucun droit à prestation et que le travailleur concerné bénéficie d'une pension légale de retraite et est déjà assuré contre le risque en question dans le premier État membre.

19 En outre, tout en exprimant, dans son ordonnance de renvoi, ses doutes sur la compatibilité avec le droit communautaire de la perception, en France, de cotisations d'assurance maladie n'ouvrant aucun droit à prestation, le Bundessozialgericht a indiqué que le requérant au principal n'aurait pu mettre en cause cette compatibilité que devant les juridictions de cet État membre. La juridiction de renvoi a ajouté que M. Sehrer avait cependant préféré mettre en cause la validité des cotisations d'assurance maladie allemandes au motif que leur taux était plus élevé que celui des cotisations françaises.

20 Conformément à une jurisprudence constante, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et qui doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de l'affaire,

tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit communautaire, la Cour est, en principe, tenue de statuer (voir, notamment, arrêt du 13 janvier 2000, TK-Heimdienst, C-254/98, Rec. p. I-151, point 13).

21 Par conséquent, il convient seulement de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi.

Sur la réponse à la question préjudicielle

22 Il y a lieu, tout d'abord, de relever que M. Sehrer, qui a cessé toute activité professionnelle et perçoit une pension légale de retraite en Allemagne, où il réside, est soumis, à ce titre, à la législation de sécurité sociale allemande conformément à l'article 13, paragraphe 2, sous f), du règlement n° 1408/71. En effet, en vertu de cette disposition, qui a été insérée dans ce règlement par le règlement (CEE) n° 2195/91 du Conseil, du 25 juin 1991 (JO L 206, p. 2), la personne à laquelle la législation d'un État membre cesse d'être applicable, sans que la législation d'un autre État membre lui devienne applicable en conformité avec l'une des règles énoncées aux alinéas précédents ou avec l'une des exceptions ou règles particulières visées aux articles 14 à 17, est soumise à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle réside, conformément aux dispositions de cette seule législation.

23 Il convient ensuite de rappeler que, conformément à l'article 1er, sous j), du règlement n° 1408/71, le terme «législation» au sens de ce règlement exclut les dispositions conventionnelles existantes ou futures, qu'elles aient ou non fait

l'objet d'une décision des pouvoirs publics les rendant obligatoires ou étendant leur champ d'application, pour autant que cette limitation n'est pas levée, dans les cas prévus au présent règlement, par une déclaration faite par l'État membre intéressé.

24 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que le régime de retraite complémentaire géré par la Carcom repose sur une convention conclue entre partenaires sociaux qui n'a pas fait l'objet de la déclaration visée à l'article 1er, sous j), du règlement n° 1408/71.

25 Il en résulte que, au sens de ce règlement, M. Sehrer ne perçoit de pension de retraite qu'au titre de la législation d'un seul État membre, en l'espèce l'Allemagne.

26 Enfin, la section 5 du chapitre 1er du titre III du règlement n° 1408/71 concerne les droits des titulaires de pensions ou de rentes et des membres de leur famille. Toutefois, les dispositions pertinentes de cette section visent soit des situations dans lesquelles le titulaire perçoit une pension ou une rente due en application de la législation de deux ou plusieurs États membres, soit des situations dans lesquelles le titulaire perçoit une pension en vertu de la législation d'un seul État membre mais n'a aucun droit à prestations dans son pays de résidence (articles 27, 28 et 28 bis). Quant à l'article 33, il n'est applicable que par référence à ces dernières dispositions.

27 La situation de M. Sehrer n'étant visée par aucune des dispositions du règlement n° 1408/71 qui précèdent, il s'ensuit que l'imposition, par les autorités allemandes, de cotisations d'assurance maladie sur la pension de retraite complémentaire française de M. Sehrer relève exclusivement de la législation allemande.

28 Toutefois, dans l'exercice de cette compétence, la République fédérale d'Allemagne doit respecter les règles du traité et, notamment, celles relatives à la libre circulation des travailleurs (voir arrêt du 26 janvier 1999, Terhoeve, C-18/95, Rec. p. I-345, points 34 et 35).

29 La circonstance que M. Sehrer ait la nationalité allemande ne saurait l'empêcher d'invoquer les règles relatives à la libre circulation des travailleurs à l'encontre de l'État membre dont il est ressortissant dès lors que, ayant fait usage de son droit à la libre circulation, il a exercé une activité professionnelle dans un autre État membre (arrêt Terhoeve, précité, points 27 à 29).

30 De même, le fait que M. Sehrer ne se trouve plus engagé dans un rapport de travail ne le prive pas de la garantie de certains droits qui sont liés à la qualité de travailleur (arrêts du 27 novembre 1997, Meints, C-57/96, Rec. p. I-6689, point 40, et du 24 septembre 1998, Commission/France, C-35/97, Rec. p. I-5325, point 41). Or, une pension de retraite complémentaire, comme celle que perçoit l'intéressé, dont l'octroi dépend de l'existence préalable d'un rapport de travail qui a pris fin, relève de cette catégorie de droits. En effet, le droit à pension est intrinsèquement lié à la qualité objective de travailleur.

31 S'agissant de l'article 48 du traité, qu'il convient d'examiner en premier lieu, la Cour a constaté à maintes reprises que cette disposition met en œuvre un principe fondamental consacré par l'article 3, sous c), du traité CE [devenu, après modification, article 3, paragraphe 1, sous c), CE], selon lequel, aux fins énoncées à l'article 2 du traité CE (devenu, après modification, article 2 CE), l'action de la Communauté comporte l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes (arrêts du 7 juillet 1992, Singh, C-370/90, Rec. p. I-4265, point 15, et Terhoeve, précité, point 36).

32 La Cour a également considéré que l'ensemble des dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes visent à faciliter, pour les ressortissants communautaires, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur le

territoire de la Communauté et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre (arrêts précités Singh, point 16, et Terhoeve, point 37).

33 Des dispositions qui empêchent ou dissuadent un ressortissant d'un État membre de quitter son État d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent, dès lors, des entraves à cette liberté même si elles s'appliquent indépendamment de la nationalité des travailleurs concernés (arrêts précités Masgio, points 18 et 19, et Terhoeve, point 39).

34 Or, tel est précisément le cas de la législation allemande en cause qui, si elle s'applique de la même manière aux travailleurs migrants et aux travailleurs sédentaires, n'est susceptible de léser que les premiers. En effet, l'éventualité que le montant brut de la pension de retraite complémentaire d'un travailleur qui n'a exercé son activité qu'en Allemagne soit soumis, dans cet État membre, à un double prélèvement de cotisations d'assurance maladie est peu probable. En revanche, ce risque est réel pour un travailleur qui, à l'instar de M. Sehrer, a exercé son activité dans un autre État membre où il perçoit une pension de retraite complémentaire.

35 Il s'ensuit qu'une législation nationale telle que celle en cause au principal constitue une entrave à la libre circulation des travailleurs prohibée par l'article 48 du traité. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de vérifier si les articles 6 du traité et 3 du règlement n° 1408/71 s'opposent à une telle législation.

36 Il y a donc lieu de répondre à la question que l'article 48 du traité s'oppose à ce qu'un État membre calcule les cotisations d'assurance maladie d'un travailleur retraité soumis à sa législation sur la base du montant brut de la pension de

retraite complémentaire d'origine conventionnelle que ce travailleur perçoit dans un autre État membre, sans tenir compte de la circonstance qu'une partie du montant brut de cette pension a déjà été retenue à titre de cotisations d'assurance maladie dans ce dernier État.

Sur les dépens

37 Les frais exposés par le gouvernement allemand et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Bundessozialgericht, par ordonnance du 13 mai 1998, dit pour droit:

L'article 48 du traité CE (devenu, après modification, article 39 CE) s'oppose à ce qu'un État membre calcule les cotisations d'assurance maladie d'un travailleur

retraité soumis à sa législation sur la base du montant brut de la pension de retraite complémentaire d'origine conventionnelle que ce travailleur perçoit dans un autre État membre, sans tenir compte de la circonstance qu'une partie du montant brut de cette pension a déjà été retenue à titre de cotisations d'assurance maladie dans ce dernier État.

Moitinho de Almeida Gulmann Puissochet

Hirsch Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 juin 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J. C. Moitinho de Almeida