Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTHONY M. COLLINS
présentées le 21 mars 2024[1]

Affaire C-39/23

Keva,
Landskapet Ålands pensionsfond,
Kyrkans Centralfond
contre
Skatteverket

[demande de décision préjudicielle formée par le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative, Suède)]

« Renvoi préjudiciel – Article 63 TFUE – Article 65 TFUE – Libre circulation des capitaux – Législation fiscale – Imposition des dividendes perçus par des fonds de pension publics – Non-imposition des dividendes distribués aux fonds de pension publics résidents – Impôt retenu à la source sur les dividendes distribués aux fonds de pension publics non-résidents – Comparabilité objective – Justification par des raisons impérieuses d'intérêt général »

I. Cadre juridique et factuel

1. En Suède, il existe trois types de pension : 1) la pension publique nationale[2] ; 2) les pensions professionnelles ; 3) les pensions privées. Les employeurs et les salariés sont tenus de verser des cotisations légales, calculées sur la base des revenus de ces derniers, afin de financer la pension publique nationale. Ces cotisations annuelles financent le paiement des pensions pour l'année en question. Lorsque, au cours d'une année donnée, les paiements reçus dépassent les paiements versés, les fonds de pension publics[3] gèrent l'excédent. À l'inverse, si, au cours d'une année, les paiements reçus sont inférieurs aux paiements versés, les fonds de pension publics couvrent tout déficit éventuel. Les fonds de pension publics agissent ainsi comme coussin de fonds propres et régulateur du système national de pension publique. Le paiement de la pension publique nationale relève de la responsabilité du Pensionsmyndigheten (Office des pensions, Suède), et non pas des fonds de pension publics.

1 Langue originale : l'anglais.

2 La pension fondée sur le revenu et la pension à prime, avec la pension complémentaire et la pension de garantie, font partie de la pension publique nationale. 16 % des revenus soumis à retenue pour pension et des autres bénéfices imposables d'une personne sont alloués à la pension fondée sur le revenu et 2,5 % à la pension à prime.

3 Les fonds de pension publics sont composés des premier, deuxième, troisième, quatrième, sixième et septième fonds. À l'exception du septième fonds, les fonds de pension publics gèrent le capital de manière à protéger le système de pension fondé sur les revenus afin d'équilibrer les excédents et les déficits éventuels entre les cotisations de retraite et le paiement des pensions au cours d'une année donnée et de contribuer à la performance à long terme du système de retraite. Le septième fonds gère le capital issu de la pension à prime.

2. L'État suédois est exonéré de toute obligation fiscale [4]. Les fonds de pension publics faisant partie intégrante de l'État, ils sont exonérés de l'impôt sur les dividendes qu'ils perçoivent des sociétés résidant en Suède.

3. En Finlande, la loi impose à tous les salariés de s'inscrire à un régime de retraite professionnel. Ces régimes sont principalement financés par les cotisations versées par les employeurs et les salariés.

4. KEVA, Landskapet Ålands pensionsfond et Kyrkans Centralfond (ci-après les « requérantes ») figurent parmi les institutions qui gèrent le système de retraite professionnel en Finlande [5]. KEVA est une personne morale de droit public exonérée de l'impôt en Finlande. Elle gère les retraites professionnelles des salariés, notamment des administrations locales et étatiques, de l'Église évangélique luthérienne et de la Banque de Finlande. Sa tâche principale est de gérer les fonds afin de garantir le paiement des pensions et de stabiliser l'évolution des cotisations de retraite. KEVA perçoit les cotisations et verse les pensions. Landskapet Ålands pensionsfond est le fonds de pension de la province d'Åland et fait partie intégrante de l'administration de cette province. Cette institution est chargée de la gestion des retraites professionnelles pour le compte des employés de la province d'Åland. Sa tâche principale est de gérer son capital, qui est séparé du budget de cette province. Landskapet Ålands pensionsfond ne verse pas de pensions. Cette institution est partiellement exonérée de l'impôt en Finlande et ne paie pas d'impôt sur les dividendes versés par des sociétés par actions résidant dans cet État membre. Kyrkans Centralfond fait partie de l'Église évangélique luthérienne de Finlande. Jusqu'au 1er janvier 2016, cette institution gérait le fonds de pension pour ses employés dans le cadre de sa responsabilité générale en matière de gestion des fonds de l'Église. Elle est, en pratique, exonérée de l'impôt sur le revenu en Finlande. KEVA a géré le paiement des pensions pour le compte de Kyrkans Centralfond.

5. Entre 2003 et 2016, les requérantes ont perçu des dividendes de sociétés résidant en Suède. En vertu des articles 1er, 4 et 5 de la kupongskattelagen (1970:624) (loi no 624 de 1970 relative à l'imposition des dividendes), les personnes morales étrangères [6] qui perçoivent des dividendes d'actions de sociétés résidant en Suède paient une retenue à la source au taux de 30 %. Ce taux d'imposition est réduit à 15 % pour les personnes morales résidant dans les États parties à la convention multilatérale conclue par le Danemark, la Finlande, les îles Féroé, l'Islande, la Norvège et la Suède tendant à éviter la double imposition concernant les impôts sur le revenu et la fortune [7]. Les requérantes étant exonérées du paiement de l'impôt sur les dividendes en Finlande, elles n'ont pas pu déduire la retenue à la source qu'elles avaient acquittée en Suède des éventuelles obligations fiscales qu'elles auraient eues en Finlande. Par conséquent, la retenue à la source sur les dividendes qu'elles avaient perçus en Suède est devenue définitive.

6. Les requérantes ont demandé le remboursement de l'impôt que le Skatteverket (administration fiscale, Suède, ci-après le « défendeur ») avait prélevé sur les dividendes qu'elles avaient perçus de sociétés résidant en Suède. Les requérantes ont fait valoir que leur situation était comparable à

[4] Chapitre 7, article 2, de l'inkomstskattelagen (1999:1229) (loi no 1229 de 1999 relative à l'impôt sur le revenu).

[5] Le système de retraite en Finlande consiste en une pension liée à la rémunération fondée sur l'emploi (pension professionnelle), une pension nationale basée sur la résidence et une pension de garantie.

[6] Une personne morale étrangère (« *utländsk juridisk person* ») est une entité résidant dans un pays autre que la Suède qui remplit certaines conditions légales en vertu desquelles le droit suédois considère qu'elle est équivalente à une personne morale suédoise. Sur le plan fiscal, les personnes morales étrangères sont considérées comme ne résidant pas en Suède.

[7] Cette convention entre les pays nordiques, signée à Helsinki le 23 septembre 1996, a été transposée en droit suédois par la lag (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de Nordiska länderna (loi no 1512 de 1996 sur la convention préventive de la double imposition entre les pays nordiques).

celle des fonds de pension publics. Elles ont donc fait valoir que la différence de traitement fiscal entre les dividendes qu'elles ont perçus et les dividendes perçus par les fonds de pension publics était contraire à l'article 63 TFUE. Le défendeur a rejeté cet argument au motif que la situation des requérantes n'était pas objectivement comparable à celle des fonds de pension publics.

7. Les requérantes ont contesté la validité de cette décision par la voie d'un recours devant le Förvaltningsrätten i Falun (tribunal administratif siégeant à Falun, Suède), qui a rejeté leur recours. Le Kammarrätten i Sundsvall (cour d'appel administrative de Sundsvall, Suède) a rejeté l'appel interjeté par les requérantes contre ce jugement.

8. Les requérantes ont formé un pourvoi en cassation devant le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative, Suède), la juridiction de renvoi. Cette juridiction a examiné ce pourvoi dans la mesure où il soulevait la question de savoir si le prélèvement d'une retenue à la source sur les dividendes perçus par une institution de retraite publique établie en Finlande est compatible avec la libre circulation des capitaux en droit de l'Union dans des circonstances où les dividendes correspondants que perçoivent les fonds de pension publics ne sont pas imposés. Dans ces conditions, le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) La circonstance que les dividendes distribués par des sociétés résidentes aux institutions de retraite publiques étrangères fassent l'objet d'une retenue à la source, alors que de tels dividendes ne font pas l'objet d'une imposition s'ils reviennent à l'État [de la source] par l'intermédiaire de ses fonds de pension publics, entraîne-t-elle une différence de traitement défavorable constitutive d'une restriction à la libre circulation des capitaux qui est en principe interdite par l'article 63 TFUE ?

2) S'il est répondu par l'affirmative à la première question, quels sont les critères à prendre en considération lors de l'examen visant à établir si une institution de retraite publique étrangère se trouve dans une situation objectivement comparable à celle de l'État [de la source] et de ses fonds de pension publics ?

3) Une restriction éventuelle peut-elle être considérée comme justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ? »

9. Les requérantes, le défendeur, les gouvernements suédois et espagnol ainsi que la Commission européenne ont déposé des observations écrites. Lors de l'audience du 11 janvier 2024, les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et ont répondu aux questions de la Cour.

II. Appréciation

A. Sur la première question préjudicielle

1. Observations des parties

10. Les requérantes et la Commission estiment que, dès lors que les dividendes perçus par les fonds de pension non-résidents de sociétés résidant en Suède ont été soumis à ce qui est en réalité une retenue à la source définitive, alors que les dividendes reçus par les fonds de pension

publics de ces sociétés sont exonérés d'impôt, les fonds de pension non-résidents sont susceptibles d'être dissuadés d'investir en Suède, donnant ainsi lieu à une restriction à la libre circulation des capitaux interdite par l'article 63 TFUE.

11. Le défendeur ainsi que les gouvernements suédois et espagnol soutiennent que la différence de traitement fiscal des dividendes perçus par les fonds de pension publics résidents et non-résidents ne constitue pas une restriction à la libre circulation des capitaux. Cette différence de traitement est due au fait que les fonds de pension publics font partie intégrante de l'État suédois, et non pas à leur lieu de résidence. Le défendeur fait en outre observer que les fonds de pension publics sont les seuls fonds de pension exonérés de l'impôt en Suède. Les dividendes perçus par des fonds de pension résidant en Suède, autres que les fonds de pension publics, sont soumis à un impôt sur le rendement [8], tandis que les dividendes perçus par les fonds de pension non-résidents font l'objet d'une retenue à la source. Le défendeur et le gouvernement suédois ajoutent que l'exonération des fonds de pension publics en raison de leur intégration dans l'État ne confère aucun avantage économique, ni à ces fonds ni à l'État suédois. Il s'ensuit que toute différence de traitement fiscal des fonds de pension publics ne dissuade pas les fonds de pension publics résidant dans d'autres États membres d'investir en Suède. Selon le gouvernement suédois, toute solution contraire aurait pour effet d'obliger les États membres à contribuer au financement des pensions générales de vieillesse dans d'autres États membres. Cette obligation n'existe pas puisque chaque État membre est responsable du financement de son propre système national de pension publique. L'existence d'une telle obligation serait également contraire à l'article 153, paragraphes 1 et 4, TFUE. En l'absence d'harmonisation du droit de l'Union dans le domaine de la sécurité sociale, chaque État membre a le droit de concevoir et d'organiser son système de sécurité sociale, y compris ses modalités de financement. Le gouvernement suédois observe enfin que les régimes de pension publique nationaux ne se trouvent pas dans un rapport de concurrence les uns avec les autres puisque, en vertu de la coordination des systèmes de sécurité sociale des États membres, une personne ne peut bénéficier du régime obligatoire de pension de vieillesse que d'un seul État membre à tout moment.

2. Analyse

12. À titre liminaire, il peut être rappelé que, si l'article 63 TFUE interdit toutes les restrictions à la libre circulation des capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers, les États membres conservent la faculté d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur lieu de résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis [9]. Pour que cette différence de traitement soit compatible avec les dispositions du traité FUE relatives à la libre circulation des capitaux, elle doit s'appliquer à des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général [10].

[8] En vertu de la lag (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel (loi n° 661 de 1990 sur l'imposition des fonds de placement de pensions), les fonds de pension suédois et les compagnies d'assurance-vie doivent payer une taxe sur le rendement des capitaux, calculé à un taux fixe destiné à imposer les rendements actuels de l'épargne retraite.

[9] La dérogation prévue à l'article 65, paragraphe 1, sous a), TFUE est d'interprétation stricte et est limitée par l'article 65, paragraphe 3, TFUE qui prévoit que ces dispositions nationales ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux. Voir, en ce sens, arrêts du 10 avril 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, points 55 et 56 ainsi que jurisprudence citée) ; du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 63), et du 17 mars 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, point 41 et jurisprudence citée).

[10] Voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2012, Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11 à C-347/11, EU:C:2012:286, point 23 et jurisprudence citée) ; du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 64 et jurisprudence citée), ainsi que du 17 mars 2022, AllianzGI-Fonds AEVN (C-545/19, EU:C:2022:193, point 42 et jurisprudence citée).

13. L'article 63, paragraphe 1, TFUE interdit les mesures qui dissuadent les non-résidents de faire des investissements dans un État membre ou qui dissuadent les résidents de cet État membre d'en faire dans d'autres États membres [11]. Afin d'établir, en principe, l'existence d'une telle restriction, il suffit de démontrer que le traitement fiscal des dividendes que les fonds de pension publics non-résidents perçoivent de sociétés résidant en Suède est de nature à dissuader ces institutions d'investir dans cet État membre. Lorsqu'un État membre traite les dividendes perçus par des fonds de pension non-résidents de manière désavantageuse par rapport aux dividendes perçus par les fonds de pension résidents, la Cour a jugé que cette différence de traitement est susceptible de dissuader les investisseurs établis dans d'autres États membres d'investir dans cet État membre, constituant ainsi une restriction à la libre circulation des capitaux [12]. La Cour a également jugé que l'imposition d'une charge fiscale plus lourde sur les dividendes perçus par des fonds de pension non-résidents que celle supportée par les fonds de pension résidents au titre des mêmes dividendes constitue un traitement moins favorable [13]. Les dividendes que les requérantes ont perçus de sociétés résidant en Suède ont fait l'objet d'une retenue à la source définitive au taux de 15 %, alors que les mêmes dividendes étaient exonérés d'impôt lorsqu'ils étaient versés aux fonds de pension publics. Le fait que le traitement fiscal de l'État suédois ne constitue pas un traitement préférentiel tant vis-à-vis de lui-même que de ses fonds de pension publics est sans incidence sur la question de savoir si ce traitement constitue une restriction à la libre circulation des capitaux. C'est l'impact négatif de la mesure sur les investissements en provenance d'autres États membres qui détermine à lui seul si ledit traitement constitue une telle restriction.

14. Il s'ensuit que la différence de traitement fiscal des dividendes que les requérantes perçoivent de sociétés résidant en Suède, par rapport au traitement fiscal des dividendes perçus par les fonds de pension publics, constitue, en principe, une restriction à la libre circulation des capitaux interdite par l'article 63 TFUE.

15. L'article 153, paragraphes 1 et 4, TFUE prévoit que l'Union soutient et complète l'action des États membres dans les domaines, entre autres, de la sécurité sociale et de la protection sociale des travailleurs. Les dispositions adoptées par l'Union au titre de cet article ne portent atteinte ni à la faculté reconnue aux États membres de définir les dispositions fondamentales de leur système de sécurité sociale ni à l'équilibre financier de ces systèmes. Les limitations à l'exercice de la compétence de l'Union dans ce domaine s'appliquent, par leur nature même, à l'exercice de cette compétence et ne régissent pas l'application des règles du droit primaire. Le gouvernement suédois ne mentionne pas de disposition adoptée par l'Union en vertu de l'article 153 TFUE qui pourrait affecter son droit de définir les dispositions fondamentales de son système de sécurité sociale ou affecter sensiblement l'équilibre financier de ce système. Pour ces raisons, les arguments avancés par le gouvernement suédois au titre de cette disposition doivent être rejetés.

16. De même, les autres arguments du gouvernement suédois relatifs à l'état de l'harmonisation et à la nature de la coordination des systèmes de sécurité sociale au niveau de l'Union sont sans incidence sur la question de savoir si une différence de traitement fiscal entre les fonds de pension publics et ceux résidant dans d'autres États membres constitue une restriction au sens de l'article 63 TFUE. Les États membres doivent respecter les dispositions de ce traité, y compris

[11] Voir, en ce sens, arrêts du 8 novembre 2012, Commission/Finlande (C-342/10, EU:C:2012:688, point 28 et jurisprudence citée), ainsi que du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 48 et jurisprudence citée).

[12] Voir, en ce sens, arrêts du 8 novembre 2012, Commission/Finlande (C-342/10, EU:C:2012:688, point 33 et jurisprudence citée), ainsi que du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 49 et jurisprudence citée).

[13] Voir, en ce sens, arrêts du 17 septembre 2015, Miljoen e.a. (C-10/14, C-14/14 et C-17/14, EU:C:2015:608, point 48), et du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 50).

celles qui régissent les quatre libertés, peu importe que le droit de l'Union impose ou non aux États membres l'obligation de contribuer au financement des systèmes de sécurité sociale d'autres États membres.

17. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la première question préjudicielle :

L'article 63 TFUE doit être interprété en ce sens que la circonstance que les dividendes distribués par des sociétés résidentes aux institutions de retraite publiques étrangères fassent l'objet d'une retenue à la source, alors que de tels dividendes ne font pas l'objet d'une imposition s'ils reviennent à l'État de la source par l'intermédiaire de ses fonds de pension publics, entraîne une différence de traitement défavorable constitutive, en principe, d'une restriction à la libre circulation des capitaux.

B. Sur la deuxième question préjudicielle

1. Observations des parties

18. Les requérantes et la Commission soutiennent que la situation des requérantes et celle des fonds de pension publics sont objectivement comparables. Pour apprécier si une institution de retraite publique étrangère se trouve dans une situation objectivement comparable à celle d'un fonds de pension national, les requérantes font valoir qu'il convient de tenir compte de l'objectif, de la fonction et des tâches essentielles des organismes faisant l'objet de la comparaison. Les requérantes affirment qu'elles existent aux mêmes fins que les fonds de pension publics : en tant que fonds régulateurs impliqués dans la gestion et l'organisation de leur régime d'assurance retraite professionnelle obligatoire. Dans la mesure où elles ont un objet identique, les requérantes font valoir qu'il n'est pas nécessaire qu'elles aient une forme juridique identique à celle des fonds de pension publics pour qu'elles puissent être considérées comme étant dans une situation objectivement comparable à ces fonds [14]. En tout état de cause, alors que les fonds de pension publics font partie de l'État suédois, les requérantes font, à toutes fins pratiques, partie de l'État finlandais.

19. Plusieurs éléments démontrent que les fonds de pension publics finlandais et suédois sont objectivement comparables. Ces fonds sont tous régis par une législation spécifique. Les cotisations obligatoires au régime de retraite public sont versées aux fonds de pension publics en Suède, tandis que, en Finlande, ces cotisations sont versées à KEVA et au Landskapet Ålands pensionsfond. L'Office suédois des pensions verse des pensions en Suède, tandis que KEVA (pour son propre compte et pour le compte du Kyrkans Centralfond) et le gouvernement de la province d'Åland (pour le compte du Landskapet Ålands pensionsfond) exercent cette fonction en Finlande. Les requérantes et les fonds de pension publics figurent parmi les plus grands investisseurs institutionnels dans leurs États membres respectifs. Opérant dans un cadre juridique strict et étant soumis à des stratégies d'investissement spécifiques, les requérantes et les fonds de pension publics investissent, notamment, dans des sociétés, des actifs et des instruments financiers nationaux et étrangers. Leur traitement fiscal dans leur État membre de résidence est

[14] Les requérantes, se référant à l'arrêt du 18 juin 2009, Aberdeen Property Fininvest Alpha (C-303/07, EU:C:2009:377, point 50), font observer que le fonctionnement des institutions de retraite publiques n'a pas fait l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union.

également identique puisque les fonds de pension publics ne sont pas soumis à l'impôt en Suède, étant donné qu'ils font partie de l'État suédois, tandis que les requérantes sont exonérées de l'impôt sur le revenu en Finlande en vertu de la loi.

20. La Commission observe que les fonds de pension suédois et finlandais ont le même objectif et la même finalité sociale et ont les mêmes structures organisationnelles et juridiques. Leur fonctionnement, y compris leurs modalités de financement, est, en pratique, identique. Tout comme les fonds de pension publics font partie de l'État suédois, Landskapet Ålands pensionsfond et Kyrkans Centralfond font partie respectivement de la région d'Åland et de l'Église évangélique luthérienne. Si KEVA est une personne morale de droit public, cela ne l'empêche pas d'être comparable aux fonds de pension publics. La comparabilité doit être appréciée de manière globale, en tenant compte des objectifs, des fonctions et des activités des institutions examinées.

21. Le défendeur et les gouvernements suédois et espagnol affirment que les requérantes et les fonds de pension publics ne se trouvent pas dans des situations objectivement comparables. La différence de traitement fiscal entre les requérantes et les fonds de pension publics résulte du fait que les premiers font partie de l'État, et non pas de ce qu'ils résident en Suède. Le défendeur observe en outre que les fonds de pension publics font office de coussin de fonds propres dans le système national de pension publique suédois. En tant que fonds de stabilisation, leur objectif est de promouvoir la stabilité financière et la viabilité du système de sécurité sociale suédois. Les fonds de pension publics non-résidents ne peuvent, par définition, pas poursuivre cet objectif spécifique.

22. Le gouvernement suédois fait valoir que les objectifs poursuivis par une mesure fiscale peuvent être limités à des circonstances et à des questions d'intérêt général qui sont directement liées à un État membre donné. En conséquence, les situations transfrontalières et internes ne sont pas objectivement comparables. L'exonération fiscale accordée aux fonds de pension publics est en lien direct avec l'État suédois parce qu'elle vise à éviter la charge administrative liée à une circulation en boucle des ressources qui ne procure aucun avantage financier à cet État.

23. Selon le gouvernement suédois, le droit de chaque État membre de concevoir et d'organiser son système de sécurité sociale, y compris son mode de financement, est pertinent aux fins de l'analyse de la comparabilité objective. L'intérêt public que le système national de pension publique promeut est directement lié à l'État suédois et n'est pas en concurrence avec les systèmes existant dans d'autres États membres. Il n'est donc pas possible de comparer objectivement les différents régimes de retraite publics dans les États membres.

24. Si, quod non, il est possible d'apprécier la comparabilité objective des requérantes et des fonds de pension publics, le défendeur et le gouvernement suédois admettent qu'il convient de tenir compte de leurs objectifs, fonctions et tâches essentielles respectifs, du cadre réglementaire dans lequel ils opèrent, de leurs méthodes de financement et de leur mode d'organisation. Le gouvernement suédois insiste néanmoins sur le fait que, dans le cadre de cette appréciation, il convient de tenir compte du fait qu'un fonds de pension public non-résident est autonome par rapport à toute responsabilité à l'égard d'autres prestations de sécurité sociale et par rapport au budget national. La comparabilité objective devrait exiger que le fonds de pension public non-résident s'occupe uniquement et exclusivement de la gestion des fonds régulateurs en vue d'assurer la disponibilité des pensions de vieillesse. Ces fonds devraient également être entièrement exonérés de l'impôt en droit national. En fin de compte, la détermination de ces questions incombe à la juridiction de renvoi.

2. Analyse

25. Les différences de traitement prévues par la législation fiscale nationale peuvent être compatibles avec les dispositions du traité FUE régissant la libre circulation des capitaux lorsque ces différences s'appliquent à des situations qui ne sont pas objectivement comparables [15]. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que la comparabilité doit être examinée en tenant compte de l'objectif, de l'objet et du contenu des dispositions nationales examinées [16]. Aux fins d'apprécier si une différence de traitement résultant d'une législation reflète l'existence d'une différence de situation objective, il y a lieu de prendre en compte les critères de distinction pertinents établis par cette législation [17].

26. Dès lors qu'un État membre assujettit, de manière unilatérale ou par voie conventionnelle, à l'impôt sur le revenu des contribuables résidents et non-résidents, pour les dividendes qu'ils perçoivent d'une société résidente, la situation de ces contribuables est comparable [18]. Pour les raisons exposées aux points 21 à 23 des présentes conclusions, le défendeur ainsi que les gouvernements suédois et espagnol affirment que les situations des requérantes et des fonds de pension publics ne sont pas objectivement comparables.

27. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, rien ne semble indiquer que, compte tenu de l'objectif, de l'objet et du contenu de l'exonération fiscale de l'État suédois, cette exonération était conçue pour refléter une différence objective entre les situations des fonds de pension publics résidents et non-résidents. Cette observation est conforme à l'affirmation faite par le défendeur et les gouvernements suédois et espagnol selon laquelle la différence de traitement résulte du fait que les fonds de pension publics font partie intégrante de l'État suédois, et n'est pas fondée sur la résidence. Il ressort des informations dont dispose la Cour que la décision d'exonérer l'État suédois de l'impôt a été introduite afin d'éviter la charge administrative liée à une circulation en boucle des ressources qui ne procure aucun avantage financier à cet État. Par conséquent, il est permis d'observer que, au lieu de refléter une différence entre les situations des requérantes et des fonds de pension publics, l'exonération accordée à ces derniers est à l'origine de cette différence.

28. Si l'objectif, l'objet et le contenu de l'exonération fiscale de l'État suédois ne laissent apparaître aucun critère susceptible de faciliter la comparaison objective entre les requérantes et les fonds de pension publics, il n'en reste pas moins que les parties s'accordent sur certains des critères à prendre en compte lors de cet exercice.

29. La constatation que des personnes se trouvent dans des circonstances objectivement comparables de sorte qu'elles doivent être traitées de la même manière aux fins de l'application de l'article 63 TFUE n'équivaut pas à la constatation qu'elles se trouvent dans des circonstances identiques. Une appréciation globale de la comparabilité objective des requérantes et des fonds de pension publics exige de tenir compte de leur objectif, de leurs fonctions et de leurs tâches

[15] Voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2012, Santander Asset Management SGIIC e.a. (C-338/11 à C-347/11, EU:C:2012:286, point 23 et jurisprudence citée), ainsi que du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 64 et jurisprudence citée).

[16] Voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 2012, Commission/Estonie (C-39/10, EU:C:2012:282, point 51 et jurisprudence citée) ; du 8 novembre 2012, Commission/Finlande (C-342/10, EU:C:2012:688, point 36 et jurisprudence citée) ; du 2 juin 2016, Pensioenfonds Metaal en Techniek (C-252/14, EU:C:2016:402, point 48 et jurisprudence citée), ainsi que du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 65 et jurisprudence citée).

[17] Arrêt du 21 juin 2018, Fidelity Funds e.a. (C-480/16, EU:C:2018:480, point 51 et jurisprudence citée).

[18] Voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 66 et jurisprudence citée).

essentielles respectifs, ainsi que des cadres réglementaires dans lesquels ils opèrent et des caractéristiques principales de leur organisation. Il résulte de ce qui précède que les questions accessoires, y compris les différences de nature purement technique, ne sont pas déterminantes aux fins de cette appréciation.

30. Vue sous cet angle, l'affirmation du défendeur selon laquelle les fonds de pension publics non-résidents n'ont pas pour finalité de promouvoir la stabilité financière et la viabilité du système de sécurité sociale suédois et qu'ils ne peuvent donc pas être comparés aux fonds de pension publics résidents est indûment restrictive. Étant donné que, par définition, chaque fonds a pour objectif de protéger la stabilité et la viabilité d'un système de pension national distinct, une telle approche rendrait impossible la comparaison transfrontalière des fonds de pension, même identiques. L'appréciation des objectifs poursuivis par les requérantes ne peut être effectuée que dans le cadre du système de sécurité sociale dans lequel elles opèrent, et non par référence à celui d'un autre État membre.

31. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la deuxième question préjudicielle :

L'article 63 TFUE doit être interprété en ce sens que les critères à prendre en considération lors de l'examen visant à établir si une institution de retraite publique étrangère se trouve dans une situation objectivement comparable à celle de l'État de la source et de ses fonds de pension publics doivent inclure leurs objectifs, fonctions et tâches essentielles respectifs, les cadres réglementaires dans lesquels ils opèrent ainsi que leurs caractéristiques organisationnelles.

C. Sur la troisième question préjudicielle

32. La troisième question préjudicielle vise à savoir si une restriction à la libre circulation des capitaux peut être justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général. Telle qu'elle est formulée, cette question ne peut recevoir qu'une réponse affirmative. En lisant ladite question dans le contexte dans lequel la décision de renvoi a été adoptée, il est évident que la juridiction de renvoi s'interroge sur le point de savoir si les justifications d'une éventuelle restriction à la libre circulation des capitaux qui ont été avancées sont, en principe, susceptibles de constituer des raisons impérieuses d'intérêt général. Je propose donc à la Cour de répondre à la troisième question préjudicielle telle que reformulée.

1. Observations des parties

33. Les requérantes et la Commission font valoir qu'aucune raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier la restriction à la libre circulation des capitaux qu'elles ont constatée, qui réside dans le traitement fiscal différent des requérantes par rapport à celui accordé aux fonds de pensions publics, n'a été avancée. Ni une éventuelle perte de revenus au détriment des fonds de pension publics qui résulterait de la perception de l'impôt sur les dividendes qu'ils perçoivent, ni aucune difficulté d'ordre administratif ne justifient l'existence de cette restriction. Selon la Commission, il appartient à la Suède de décider d'allouer ou non des ressources aux fonds de pension publics dans l'hypothèse où les dividendes que ceux-ci perçoivent seraient imposables. De même, rien ne l'empêche d'exonérer de l'impôt des fonds de pension publics objectivement comparables, comme elle l'a déjà fait pour des fonds de pension résidents du Canada et des

États-Unis d'Amérique [19].

34. Si le traitement fiscal en cause constitue une restriction à la libre circulation des capitaux, le défendeur et les gouvernements suédois et espagnol soutiennent que cette restriction peut être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général. Le défendeur et le gouvernement suédois soutiennent que les fonds de pension publics ont pour but de garantir le financement de la politique sociale de la Suède en veillant à ce que celle-ci soit financièrement autonome et séparée du reste du budget de l'État. À l'heure actuelle, l'État suédois n'est pas tenu d'allouer des ressources aux fonds de pension publics pour compenser le paiement de l'impôt sur les dividendes provenant de leurs ressources propres. Ce dispositif maintient la confiance du public dans le système de retraite.

35. Le défendeur observe que le principe de territorialité fiscale et la répartition équilibrée du pouvoir d'imposition entre les États membres accordent à ces derniers le droit d'imposer les revenus générés sur leurs territoires respectifs. Taxer les dividendes perçus par les fonds de pension publics imposerait une charge administrative inutile sans créer d'avantage financier pour l'État. En revanche, exonérer les requérantes de l'imposition des dividendes qu'elles ont perçus de sociétés résidentes suédoises causerait une perte à l'État suédois.

36. Le gouvernement suédois ajoute qu'il serait contraire à la répartition équilibrée des pouvoirs entre les États membres dans le domaine de la sécurité sociale d'obliger la Suède à étendre le bénéfice de l'exonération fiscale qu'elle accorde à ses fonds de pension publics aux fonds de pension publics établis dans d'autres États membres.

37. Tout en admettant que des motifs de nature purement économique ou administrative ne constituent pas des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à l'exercice d'une liberté fondamentale garantie par les traités, tant le défendeur que le gouvernement suédois soutiennent qu'une restriction peut être justifiée lorsqu'elle est dictée par des motifs d'ordre économique poursuivant un objectif d'intérêt général [20]. À cet égard, le gouvernement suédois affirme qu'il convient de tenir compte des raisons qui sous-tendent la conception du système national de pension publique et de la nécessité de sauvegarder l'autonomie, la stabilité financière et la viabilité des fonds de pension publics.

2. Analyse

38. Selon une jurisprudence constante de la Cour, une restriction à la libre circulation des capitaux peut être admise si elle se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif [21]. Il est possible d'invoquer des raisons impérieuses d'intérêt général seulement dans la mesure où ces intérêts ne sont pas protégés par des mesures d'harmonisation de l'Union. En l'absence de telles mesures d'harmonisation, il appartient, en

[19] Voir lag (1996:1511) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Canada (loi n° 1511 de 1996 relative à la convention préventive de la double imposition conclue entre le Canada et la Suède) et lag (1994:1617) om dubbelbeskattningsavtal mellan Sverige och Amerikas Förenta Stater (loi n° 1617 de 1994 relative à la convention préventive de la double imposition conclue entre les États-Unis d'Amérique et la Suède).

[20] Voir, en ce sens, arrêt du 22 octobre 2013, Essent e.a. (C-105/12 à C-107/12, EU:C:2013:677, point 52 et jurisprudence citée).

[21] Voir, en ce sens, arrêt du 7 avril 2022, Veronsaajien oikeudenvalvontayksikkö (Exonération des fonds d'investissement contractuels) (C-342/20, EU:C:2022:276, point 79 et jurisprudence citée).

principe, aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de tels intérêts ainsi que de la manière dont ce niveau peut être atteint. Ces mesures doivent néanmoins rester dans les limites tracées par le traité FUE et être proportionnées [22].

39. Les raisons impérieuses d'intérêt général incluent la garantie de l'efficacité des contrôles fiscaux et la lutte contre la fraude fiscale [23], la prévention des montages purement artificiels [24], ainsi que la nécessité de sauvegarder la cohérence d'un système fiscal [25] et de garantir une répartition équilibrée du pouvoir d'imposition dans les relations entre les États membres et les États tiers [26].

40. Sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, il apparaît que l'exonération de l'État suédois de l'obligation de payer l'impôt sur le revenu a pour but d'éviter la charge administrative liée à une circulation en boucle des ressources qui ne procure aucun avantage financier à cet État. Une telle justification revêt le caractère d'une simplification administrative. Comme le relève à juste titre la Commission, la simplification administrative ne constitue pas une raison impérieuse d'intérêt général et ne saurait justifier un manquement aux obligations du traité FUE [27]. Cette observation vaut également pour l'argument selon lequel les fonds de pension publics doivent être autonomes et séparés du reste du budget de l'État afin de préserver la confiance du public dans ces fonds. Quant à l'affirmation selon laquelle imposer les dividendes perçus par les fonds de pension publics obligerait le gouvernement suédois à leur allouer des ressources afin d'atténuer les conséquences du paiement de cet impôt, je partage la suggestion de la Commission selon laquelle il appartient en définitive à la Suède d'en décider.

41. La Cour a également jugé que, dès lors qu'un État membre choisit de procéder à l'exonération en totalité ou en quasi-totalité des dividendes perçus par des fonds de pension résidents, il ne saurait justifier, comme le gouvernement suédois cherche à le faire, l'imposition des dividendes perçus par les fonds de pension non-résidents par la nécessité d'assurer une répartition équilibrée du pouvoir d'imposition entre les États membres et les pays tiers [28]. Cette règle doit s'appliquer de la même manière à chaque fois qu'est invoquée la nécessité d'assurer une répartition équilibrée du pouvoir d'imposition entre les États membres.

42. Même si chaque État membre est libre de concevoir et d'organiser son système de sécurité sociale, y compris son mode de financement, l'exercice de cette liberté est subordonné au respect des traités. Dans le cadre du traitement fiscal de ces fonds, la Suède doit donc veiller à traiter les fonds de pension publics non-résidents de manière à ce qu'il n'y ait pas de restriction à la libre circulation des capitaux.

22 Voir, en ce sens, arrêt du 28 septembre 2006, Commission/Pays-Bas (C-282/04 et C-283/04, EU:C:2006:608, points 32 et 33).

23 Voir, en ce sens, arrêts du 18 décembre 2007, A (C-101/05, EU:C:2007:804, point 55) ; du 10 février 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel et Österreichische Salinen (C-436/08 et C-437/08, EU:C:2011:61, point 69), et du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers) (C-135/17, EU:C:2019:136, points 73 et 74).

24 Voir, en ce sens, arrêt du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers) (C-135/17, EU:C:2019:136, points 81 et 84).

25 Voir, en ce sens, arrêts du 17 octobre 2013, Welte (C-181/12, EU:C:2013:662, point 59), et du 10 avril 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, points 91 et 92).

26 Voir, en ce sens, arrêts du 10 février 2011, Haribo Lakritzen Hans Riegel et Österreichische Salinen (C-436/08 et C-437/08, EU:C:2011:61, points 118 et 121) ; du 10 avril 2014, Emerging Markets Series of DFA Investment Trust Company (C-190/12, EU:C:2014:249, point 98), et du 26 février 2019, X (Sociétés intermédiaires établies dans des pays tiers) (C-135/17, EU:C:2019:136, point 72).

27 Voir, en ce sens, arrêts du 9 juin 1982, Commission/Luxembourg (58/81, EU:C:1982:215, point 4) ; du 15 juillet 2004, Lenz (C-315/02, EU:C:2004:446, point 48 et jurisprudence citée), ainsi que du 28 juin 2012, Erny (C-172/11, EU:C:2012:399, points 47 et 48).

28 Voir arrêt du 13 novembre 2019, College Pension Plan of British Columbia (C-641/17, EU:C:2019:960, point 85 et jurisprudence citée).

43. En ce qui concerne l'affirmation du gouvernement suédois selon laquelle la différence de traitement fiscal peut être justifiée par des motifs d'ordre économique poursuivant un objectif d'intérêt général, ce dernier n'a avancé aucun élément ou facteur, au-delà de la simplification administrative, à l'appui de cette prétention.

44. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre comme suit à la troisième question préjudicielle :

L'article 63 TFUE doit être interprété en ce sens que, si une restriction éventuelle à la libre circulation des capitaux peut être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, les justifications qui ont été invoquées en l'espèce ne semblent pas, en principe, constituer des raisons impérieuses d'intérêt général.

III. Conclusion

45. Je propose donc à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative, Suède) de la manière suivante :

L'article 63 TFUE

doit être interprété en ce sens que :

– la circonstance que les dividendes distribués par des sociétés résidentes aux institutions de retraite publiques étrangères fassent l'objet d'une retenue à la source, alors que de tels dividendes ne font pas l'objet d'une imposition s'ils reviennent à l'État de la source par l'intermédiaire de ses fonds de pension publics, entraîne une différence de traitement défavorable constitutive, en principe, d'une restriction à la libre circulation des capitaux ;

– les critères à prendre en considération lors de l'examen visant à établir si une institution de retraite publique étrangère se trouve dans une situation objectivement comparable à celle de l'État de la source et de ses fonds de pension publics doivent inclure leurs objectifs, fonctions et tâches essentielles respectifs, les cadres réglementaires dans lesquels ils opèrent ainsi que leurs caractéristiques organisationnelles ;

– si une restriction éventuelle à la libre circulation des capitaux peut être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général, les justifications invoquées en l'espèce ne semblent pas, en principe, constituer des raisons impérieuses d'intérêt général.