Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (quatrième chambre)

21 janvier 2016 *

«Renvoi préjudiciel — Règlement (CE) nº 883/2004 — Article 5 — Notion de 'prestations équivalentes' — Assimilation des prestations de vieillesse de deux États membres de l'Espace économique européen — Réglementation nationale prenant en compte les prestations de vieillesse perçues dans d'autres États membres pour le calcul du montant des cotisations sociales»

Dans l'affaire C-453/14,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche), par décision du 10 septembre 2014, parvenue à la Cour le 29 septembre 2014, dans la procédure

Vorarlberger Gebietskrankenkasse,

Alfred Knauer

contre

Landeshauptmann von Vorarlberg,

en présence de:

Rudolf Mathis,

LA COUR (quatrième chambre),

composée de M. L. Bay Larsen, président de la troisième chambre, faisant fonction de président de la quatrième chambre, MM. J. Malenovský, M. Safjan, M[mes] A. Prechal (rapporteur) et K. Jürimäe, juges,

avocat général: M. Y. Bot,

greffier: M[me] V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 16 juillet 2015,

considérant les observations présentées:

— pour la Vorarlberger Gebietskrankenkasse, par M[e] J. Lercher, Rechtsanwalt,

— pour M. Knauer, par M[es] J. Nagel et M. Bitriol, Rechtsanwälte,

— pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse, en qualité d'agent,

* Langue de procédure: l'allemand.

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ V. Kaye, en qualité d'agent, assistée de M. T. de la Mare, QC,

— pour la Commission européenne, par MM. M. Kellerbauer et D. Martin, en qualité d'agents,

— pour l'Autorité de surveillance AELE, par M^me^ M. Moustakali, MM. X. Lewis et M. Schneider, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 novembre 2015,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 5 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO L 166, p. 1, et rectificatif JO L 200, p. 1) ainsi que de l'article 45 TFUE.

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Vorarlberger Gebietskrankenkasse (caisse régionale de maladie du Land du Vorarlberg, ci-après la «caisse de maladie») et M. Knauer, d'une part, au Landeshauptmann von Vorarlberg (gouverneur du Land du Vorarlberg), d'autre part, au sujet de l'obligation de M. Knauer de verser des cotisations au régime d'assurance maladie autrichien au titre des pensions mensuelles qui lui sont servies par un régime de pension professionnel de la Principauté de Liechtenstein.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Aux termes du considérant 9 du règlement n° 883/2004:

«À plusieurs occasions, la Cour de justice s'est exprimée sur la possibilité d'assimiler les prestations, les revenus et les faits. Ce principe devrait être adopté expressément et développé, dans le respect du fond et de l'esprit des décisions judiciaires.»

4 L'article 3 dudit règlement, intitulé «Champ d'application matériel», dispose:

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

[...]

d) les prestations de vieillesse;

[...]»

5 Aux termes de l'article 5 du même règlement, intitulé «Assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d'événements»:

«À moins que le présent règlement n'en dispose autrement et compte tenu des dispositions particulières de mise en œuvre prévues, les dispositions suivantes s'appliquent:

a) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, le bénéfice de prestations de sécurité sociale ou d'autres revenus produit certains effets juridiques, les dispositions en cause de cette législation sont également applicables en cas de bénéfice de prestations équivalentes acquises en vertu de la législation d'un autre État membre ou de revenus acquis dans un autre État membre;

b) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, cet État membre tient compte des faits ou événements semblables survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur son propre territoire.»

6 L'article 9 du règlement nº 883/2004, intitulé «Déclarations des États membres concernant le champ d'application du présent règlement», prévoit, à son paragraphe 1, que les États membres notifient par écrit à la Commission européenne, notamment, les législations et les régimes visés à l'article 3 de ce règlement.

7 L'article 30 dudit règlement, intitulé «Cotisations du titulaire de pension», dispose:

«1. L'institution d'un État membre qui applique une législation prévoyant des retenues de cotisations pour la couverture des prestations de maladie [...] ne peut procéder à l'appel et au recouvrement de ces cotisations, calculées selon la législation qu'elle applique, que dans la mesure où les dépenses liées aux prestations servies [...] sont à la charge d'une institution dudit État membre.

2. Lorsque [...] le titulaire de pension doit verser des cotisations, ou lorsque le montant correspondant doit être retenu, pour la couverture des prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées, selon la législation de l'État membre dans lequel il réside, ces cotisations ne peuvent pas être recouvrées du fait de son lieu de résidence.»

8 L'article 53 du règlement nº 883/2004, intitulé «Règles anticumul», prévoit, à son paragraphe 1:

«Par cumul de prestations de même nature, il y a lieu d'entendre tous les cumuls de prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivant calculées ou servies sur la base des périodes d'assurance et/ou de résidence accomplies par une même personne.»

9 Aux termes de l'article 30 du règlement (CE) nº 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement nº 883/2004 (JO L 284, p. 1), intitulé «Cotisations du titulaire de pensions»:

«Lorsqu'une personne perçoit une pension provenant de plus d'un État membre, le montant des cotisations prélevées sur toutes les pensions versées ne peut en aucun cas être supérieur au montant qui serait prélevé auprès d'une personne recevant une pension du même montant provenant de l'État membre compétent.»

10 Les règlements nºs 883/2004 et 987/2009 s'appliquent au Liechtenstein en vertu de la décision du Comité mixte de l'[Espace économique européen] nº 76/2011, du 1er juillet 2011, modifiant l'annexe VI (Sécurité sociale) et le protocole 37 de l'accord EEE (JO L 262, p. 33).

Le droit autrichien

11 L'article 73a, paragraphe 1, du code de la sécurité sociale (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz), dans sa version issue de la deuxième loi de modification du régime de sécurité sociale de 2010 (2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010, BGBl. I, 102/2010, ci-après le «code de la sécurité sociale»), dispose:

«Le ou la bénéficiaire d'une pension étrangère relevant du champ d'application

— du [règlement nº 883/2004] [...]

[...]

doit, s'il ou elle a droit à des prestations de l'assurance maladie, acquitter des cotisations au régime de l'assurance maladie conformément à l'article 73, paragraphe 1 et 1a, au titre de cette pension étrangère également. Cette cotisation est exigible à la date à laquelle la pension étrangère est versée.»

12 S'agissant du régime de pension autrichien, mis en place par le code de la sécurité sociale, la juridiction de renvoi explique que l'assurance pension, qui protège les assurés en particulier contre les risques liés à l'âge, a pour objet de permettre à l'assuré de conserver un train de vie en rapport avec celui dont il jouissait avant sa retraite. Pour avoir droit à une pension de vieillesse, l'assuré doit non seulement avoir atteint l'âge légal de la pension, mais avoir également été affilié à l'assurance obligatoire un certain nombre de périodes. Est, en principe, affilié à l'assurance obligatoire tout travailleur employé auprès d'un employeur au-delà d'un seuil de rémunération négligeable. Les affiliés à l'assurance pension obligatoire qui souhaitent bénéficier d'un supplément de pension par rapport à la pension à laquelle ils auraient normalement droit ont la faculté de s'assurer librement à titre complémentaire en acquittant des cotisations dont le montant annuel est plafonné. S'agissant d'un régime d'assurance pension par répartition, les cotisations versées sont directement utilisées pour le financement des prestations. La gestion de l'assurance pension est assurée par les compagnies d'assurance.

Le droit liechtensteinois

13 Il ressort de la décision de renvoi que le système du régime de pension liechtensteinois est fondé sur trois piliers, à savoir l'assurance vieillesse et de survie (premier pilier), le régime de pension professionnel (deuxième pilier) et les assurances complémentaires souscrites à titre privé (troisième pilier).

14 Alors que l'assurance vieillesse et de survie est un régime contributif financé par les cotisations, le régime de pension professionnel, régi par la loi sur le régime de pension professionnel (Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge), du 20 octobre 1987, est un régime de capitalisation. Il se rattache au régime de l'assurance vieillesse et de survie ainsi qu'à la relation de travail. L'affiliation au régime de pension professionnel est en principe obligatoire et doit, avec l'assurance vieillesse et de survie, permettre à l'assuré de conserver un train de vie en rapport avec celui dont il jouissait avant sa retraite. La mise en œuvre du régime de pension professionnel incombe, en principe, à une entité à mettre en place par l'employeur ou utilisée par lui, à savoir un organisme de prévoyance sociale. Ces organismes peuvent se contenter de pourvoir à l'allocation des prestations légales minimales ou assurer le versement de certaines prestations plus généreuses que ces prestations minimales, toujours dans le même cadre juridique et organisationnel. La définition et l'organisation du régime de pension professionnel ne relèvent pas, dans une large mesure, de l'initiative propre ou de la volonté d'aménagement des personnes concernées par les risques liés à l'âge.

15 La loi sur le régime de pension professionnel a été notifiée par la Principauté de Liechtenstein, conformément à l'article 9 du règlement nº 883/2004, comme relevant du champ d'application matériel de ce règlement.

Le litige au principal et la question préjudicielle

16 Il ressort de la décision de renvoi que MM. Knauer et Mathis résident en Autriche et que, en leur qualité de bénéficiaires d'une pension autrichienne, ils sont affiliés au régime d'assurance maladie conformément au code de la sécurité sociale. Dès lors qu'ils ont travaillé jadis en Suisse et au Liechtenstein, ils perçoivent des pensions de vieillesse servies par une caisse de pension dans le cadre du régime de pension professionnel liechtensteinois (ci-après la «caisse de pension liechtensteinoise»).

17 La caisse de maladie a obligé MM. Knauer et Mathis à verser des cotisations au régime de l'assurance maladie depuis le mois d'octobre 2011 au titre des pensions mensuelles qui leur sont servies par la caisse de pension liechtensteinoise.

18 Par deux décisions du 10 décembre 2013, le gouverneur du Land du Vorarlberg a réduit le montant des cotisations de MM. Knauer et Mathis au régime de l'assurance maladie au motif que seule une partie du régime de pension professionnel, à savoir celle correspondant aux prestations légales minimales, relèverait du champ d'application du règlement nº 883/2004 et tomberait ainsi sous le coup de l'obligation de cotisation prévue à l'article 73a du code de la sécurité sociale. En revanche, la partie complémentaire prévue par la loi sur le régime de pension professionnel, correspondant aux prestations plus généreuses que les prestations minimales, ne relèverait pas dudit champ d'application. Il en serait de même de la partie du régime de pension professionnel liechtensteinois qui correspond aux prestations servies au titre des cotisations versées avant l'entrée en vigueur de la loi sur le régime de pension professionnel, c'est-à-dire avant le 1er janvier 1989. Cette partie devrait être traitée de la même façon que la partie complémentaire.

19 La caisse de maladie a introduit un recours devant la juridiction de renvoi contre ces deux décisions et M. Knauer contre la décision qui le concerne. Selon la caisse de maladie, les cotisations dues doivent être calculées sur la base de l'intégralité des pensions mensuelles servies par la caisse de pension liechtensteinoise à M. Knauer et à M. Mathis, alors que, selon M. Knauer, aucune cotisation n'est due au titre de ces pensions.

20 Selon la juridiction de renvoi, une comparaison des conditions légales d'octroi des pensions de vieillesse accordées au titre du code de la sécurité sociale, d'une part, et de la loi sur le régime de pension professionnel, d'autre part, semblerait indiquer qu'il s'agit de prestations équivalentes au sens de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004. Elle considère que ces dernières pensions relèvent du champ d'application de ce règlement. En effet, lesdites pensions reposent sur des dispositions juridiques de l'État en question concernant la branche ou le régime de sécurité sociale des prestations de vieillesse et, de surcroît, la loi sur le régime de pension professionnel a été notifiée en totalité par la Principauté de Liechtenstein comme relevant du champ d'application matériel dudit règlement.

21 Toutefois, la juridiction de renvoi considère qu'il ne saurait être exclu, d'une part, que, indépendamment de son appartenance à la catégorie des régimes de pension coordonnés confirmée par ladite notification, le régime de pension professionnel liechtensteinois ne puisse pas être considéré comme équivalent, au sens de l'article 5 du même règlement, en raison des possibilités qu'il offre aux assurés d'aménager de façon autonome leur régime de pension propre et, d'autre part, que le fait d'inclure l'ensemble des prestations servies par ledit régime de pension dans la base de cotisation de l'assurance maladie autrichienne doive être considéré, en droit de l'Union, comme une mesure illicite en ce qu'elle entrave l'exercice de la libre circulation dont le principe est consacré à l'article 45 TFUE.

22 Dans ces conditions, le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 5 du règlement nº 883/2004 doit-il, à la lumière de l'article 45 TFUE, être interprété en ce sens que des pensions de vieillesse servies par un régime de pension professionnel (qui, à l'instar du régime de pension du 'deuxième pilier' liechtensteinois en l'espèce, a été institué par l'État et qui est garanti par lui, qui a pour finalité de permettre à l'assuré de conserver son train de vie habituel de manière appropriée, qui fonctionne suivant le principe de capitalisation, qui est essentiellement obligatoire, mais peut également prévoir des cotisations excédant le minimum légal ainsi que des prestations plus élevées et dont la mise en œuvre incombe à un organisme de prévoyance sociale à mettre en place par l'employeur ou utilisé par lui) et des pensions de vieillesse servies par un régime de pension légal (qui, à l'instar du régime autrichien en l'espèce, a lui aussi été institué par l'État et qui est garanti par lui, qui doit permettre à l'assuré de conserver son train de vie habituel de manière appropriée, mais qui fonctionne suivant le principe de répartition, qui est obligatoire et dont la mise en œuvre incombe à des organismes d'assurance vieillesse mis en place par la loi) sont des prestations 'équivalentes' au sens de cette disposition?»

Sur la question préjudicielle

23 À titre liminaire, il y a lieu de relever, en premier lieu, que, lorsque des prestations de vieillesse ont été mentionnées dans une déclaration au sens de l'article 9 du règlement nº 883/2004, elles relèvent du champ d'application de ce règlement (voir, en ce sens, arrêts Mora Romero, C-131/96, EU:C:1997:317, point 25, ainsi que Pérez García e.a., C-225/10, EU:C:2011:678, point 36).

24 Il est constant que le régime de pension professionnel en cause au principal a fait l'objet, dans son intégralité, d'une déclaration effectuée, au titre de l'article 9 du règlement nº 883/2004, par la Principauté de Liechtenstein, qui doit être assimilée à un État membre pour les besoins de l'application de ce règlement. Les prestations de vieillesse servies par ce régime doivent donc être considérées comme relevant du champ d'application dudit règlement.

25 En second lieu, même si la question se réfère à l'article 5 du règlement nº 883/2004 en général, elle porte, en réalité, sur l'interprétation de la notion de «prestations équivalentes», au sens de l'article 5, sous a), de ce règlement.

26 Dans ces conditions, la question posée par la juridiction de renvoi doit être comprise comme étant celle de savoir si l'article 5, sous a), dudit règlement doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, des prestations de vieillesse servies par un régime de pension professionnel d'un État membre et celles servies par un régime de pension légal d'un autre État membre, ces deux régimes relevant du champ d'application du même règlement, constituent des prestations équivalentes au sens de cette disposition.

27 Selon une jurisprudence constante de la Cour, pour déterminer la portée d'une disposition du droit de l'Union, en l'occurrence de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004, il y a lieu de tenir compte à la fois de ses termes, de son contexte et de ses finalités (voir, notamment, arrêt Angerer, C-477/13, EU:C:2015:239, point 26 et jurisprudence citée).

28 Le libellé de cette disposition ne contient pas d'indications sur la façon dont il convient d'interpréter les termes «prestations équivalentes». Toutefois, ainsi que l'a fait valoir M. l'avocat général au point 54 de ses conclusions et contrairement à ce que suggère la Commission, la notion de «prestations équivalentes», au sens de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004, n'a pas nécessairement la même signification que la notion de «prestations de même nature», figurant à l'article 53 de ce règlement. En effet, si le législateur de l'Union avait voulu appliquer les critères

jurisprudentiels relatifs à l'interprétation de cette notion de «prestations de même nature» dans le contexte de l'application des règles anticumul, il aurait utilisé la même terminologie dans le cadre de l'application du principe d'assimilation.

29 S'agissant du contexte de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004, il est certes vrai, comme le fait valoir le gouvernement autrichien, que d'autres dispositions, telles que les articles 30 de ce règlement et 30 du règlement nº 987/2009, peuvent avoir vocation à régir les conditions dans lesquelles l'institution d'un État membre peut, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, procéder à l'appel et au recouvrement de cotisations pour la couverture des prestations de maladie. Cette circonstance n'exclut cependant pas, à elle seule, que cet article 5, sous a), puisse également avoir vocation à régir ces conditions.

30 Au demeurant, il ressort des articles 30 du règlement nº 883/2004 et 30 du règlement nº 987/2009 que ces articles introduisent certaines limitations ponctuelles à la possibilité pour les États membres de procéder à l'appel et au recouvrement de cotisations pour la couverture, notamment, des prestations de maladie. Ainsi, lesdits articles n'ont pas vocation à régler cet appel et ce recouvrement d'une façon telle que, en vertu de la phrase introductive de l'article 5 du règlement nº 883/2004, ce même appel et ce même recouvrement seraient exclus du champ d'application dudit article 5, sous a).

31 Pour ce qui concerne la finalité de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004, il ressort du considérant 9 de ce règlement que le législateur de l'Union a voulu introduire dans le texte dudit règlement le principe jurisprudentiel d'assimilation des prestations, des revenus et des faits afin que celui-ci soit développé dans le respect du fond et de l'esprit des décisions judiciaires de la Cour.

32 Ainsi, il convient de relever, d'abord, que deux prestations de vieillesse ne sauraient être considérées comme étant équivalentes, au sens de l'article 5, sous a), dudit règlement, au seul motif qu'elles relèvent toutes les deux du champ d'application du même règlement. En effet, outre le fait que la jurisprudence de la Cour ne conforte pas une telle interprétation, cette interprétation serait de nature à vider de sa portée l'exigence d'équivalence, prévue à ladite disposition et voulue par le législateur de l'Union, cette disposition n'ayant, en tout état de cause, vocation à s'appliquer qu'à des prestations relevant dudit champ d'application.

33 Ensuite, s'agissant, plus particulièrement, de prestations de vieillesse telles que celles en cause au principal et en tenant compte de la jurisprudence de la Cour à laquelle se réfère le législateur de l'Union au considérant 9 du règlement nº 883/2004, la notion de «prestations équivalentes», au sens de l'article 5, sous a), de ce règlement, doit être interprétée comme se référant, en substance, à deux prestations de vieillesse qui sont comparables (voir, en ce sens, arrêt Klöppel, C-507/06, EU:C:2008:110, point 19).

34 S'agissant du caractère comparable de telles prestations de vieillesse, il y a lieu de tenir compte de l'objectif poursuivi par ces prestations et par les réglementations qui les ont instaurées (voir, par analogie, arrêt O, C-432/14, EU:C:2015:643, point 33).

35 Pour ce qui concerne l'affaire au principal, il ressort du libellé même de la question que les prestations de vieillesse servies par le régime de pension professionnel liechtensteinois et celles servies par le régime de pension légal autrichien poursuivent le même objectif d'assurer à leurs bénéficiaires le maintien d'un niveau de vie en rapport avec celui dont ils jouissaient avant leur retraite.

36 Il s'ensuit que des prestations de vieillesse telles que celles en cause au principal doivent être considérées comme étant comparables. À cet égard, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 60 de ses conclusions, la circonstance qu'il existe des différences relatives, notamment, à la façon dont les droits à ces prestations ont été acquis ou à la possibilité pour les assurés de bénéficier de prestations complémentaires facultatives ne saurait justifier une conclusion différente.

37 Enfin, il n'apparaît pas qu'il existe une justification objective pour ne pas traiter de la même manière, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, les prestations de vieillesse en cause. Une telle justification pourrait, le cas échéant, exister si, comme l'a relevé à bon droit l'Autorité de surveillance AELE, des cotisations pour la couverture des prestations de maladie étaient prélevées en Autriche sur les prestations de vieillesse servies par le régime de pension professionnel liechtensteinois, alors que de telles cotisations avaient déjà été prélevées au Liechtenstein. Il ne ressort cependant pas du dossier soumis à la Cour que tel serait le cas dans les circonstances de l'affaire au principal.

38 Par conséquent, il convient de répondre à la question posée que l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004 doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, des prestations de vieillesse servies par un régime de pension professionnel d'un État membre et celles servies par un régime de pension légal d'un autre État membre, ces deux régimes relevant du champ d'application du même règlement, constituent des prestations équivalentes au sens de cette disposition, dès lors que les deux catégories de prestations poursuivent le même objectif d'assurer à leurs bénéficiaires le maintien d'un niveau de vie en rapport avec celui dont ces derniers jouissaient avant leur retraite.

Sur les dépens

39 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:

L'article 5, sous a), du règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale doit être interprété en ce sens que, dans des circonstances telles que celles en cause au principal, des prestations de vieillesse servies par un régime de pension professionnel d'un État membre et celles servies par un régime de pension légal d'un autre État membre, ces deux régimes relevant du champ d'application du même règlement, constituent des prestations équivalentes au sens de cette disposition, dès lors que les deux catégories de prestations poursuivent le même objectif d'assurer à leurs bénéficiaires le maintien d'un niveau de vie en rapport avec celui dont ces derniers jouissaient avant leur retraite.

Signatures