Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. YVES BOT
présentées le 12 novembre 2015 [1]

Affaire C-453/14

Vorarlberger Gebietskrankenkasse,
Alfred Knauer

[demande de décision préjudicielle formée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative, Autriche)]

«Renvoi préjudiciel — Sécurité sociale — Règlement (CE) nº 883/2004 — Article 5 — Principe d'assimilation — Réglementation nationale incluant dans l'assiette des cotisations d'assurance maladie les pensions de vieillesse perçues dans d'autres États membres de l'Union ou de l'EEE — Notion de 'prestations équivalentes'»

I – Introduction

1. Le règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [2], a introduit, dans le droit de l'Union, le principe d'assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d'événements.

2. Aux termes de l'article 5 du règlement nº 883/2004:

«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.»

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1.

3. Cette nouvelle disposition s'oppose-t-elle à ce que, lorsqu'un pensionné qui réside dans un État membre perçoit non seulement une pension de cet État, mais également une pension servie par un régime de pension d'un autre État membre de l'Union ou de l'Espace économique européen (EEE) [3], l'État membre de résidence inclue dans l'assiette des cotisations d'assurance maladie la pension versée par l'autre État?

4. Telle est, en substance, la question posée par la présente affaire qui trouve sa source dans la décision de la Vorarlberger Gebietskrankenkasse (caisse régionale de maladie du Land de Vorarlberg) [4] de contraindre MM. Knauer et Mathis à payer des cotisations d'assurance maladie sur les pensions qu'ils perçoivent en raison de leur affiliation au régime de pension professionnel du Liechtenstein.

5. Les faits à l'origine de cette affaire sont plus précisément les suivants.

6. MM. Knauer et Mathis, qui résident en Autriche, perçoivent une pension de retraite autrichienne sur laquelle sont retenues des cotisations au titre du régime d'assurance maladie conformément à la loi générale relative à la sécurité sociale (Allgemeines Sozialversicherungsgesetz) [5].

7. Ayant également exercé leur activité professionnelle en Suisse et au Liechtenstein, ils perçoivent aussi des pensions de vieillesse servies par la caisse de pension Hilti du régime de pension professionnel du Liechtenstein, régi par la loi sur le régime de pension professionnel (Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge), du 20 octobre 1987 [6].

8. Or, si, jusqu'en 2010, les cotisations au régime autrichien d'assurance maladie n'étaient dues que sur les pensions nationales, le législateur autrichien a, lors de l'adoption de la deuxième loi de modification du régime de sécurité sociale de 2010 (2. Sozialversicherungs-Änderungsgesetz 2010) [7], introduit, dans l'ASVG, un nouvel article 73a, dont le paragraphe 1 prévoit que le bénéficiaire d'une pension étrangère relevant du champ d'application du règlement nº 883/2004 doit, s'il a droit à des prestations de l'assurance maladie, acquitter des cotisations au régime de l'assurance maladie au titre de cette pension étrangère également.

9. En application de cette disposition, la caisse, à compter de l'année 2011, a exigé de MM. Knauer et Mathis le paiement de cotisations d'assurance maladie au titre des pensions servies par la caisse de pension Hilti.

10. Par deux décisions du 10 décembre 2013, le ministre président du Vorarlberg (Landeshauptmann von Vorarlberg) a réduit le montant de ces cotisations 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 de l'ASVG. En revanche, la partie complémentaire correspondant aux prestations plus généreuses que les prestations minimales ne relèverait pas dudit champ d'application, tout comme la partie du régime de pension professionnel qui correspond aux prestations servies au titre des cotisations versées avant l'entrée en vigueur du BPVG, c'est-à-dire avant le 1er janvier 1989.

3 — Le règlement nº 883/2004 et le 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), s'appliquent à l'ensemble de l'EEE en vertu de la décision nº 76/2011 du Comité mixte de l'EEE, du 1er juillet 2011, modifiant l'annexe VI (Sécurité sociale) et le protocole 37 de l'accord EEE (JO L 262, p. 33).

4 — Ci-après la «caisse».

5 — BGBl. 189/1955, dans sa version applicable à la date des faits en cause au principal (ci-après l'«ASVG»).

6 — LGBl. 1988, nº 12, ci-après le «BPVG».

7 — BGBl. I, 102/2010.

11. La caisse a introduit un recours en «Revision» devant le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative) contre ces deux décisions, en soutenant que les cotisations sont dues sur l'intégralité des pensions servies par la caisse de pension Hilti, tandis que M. Knauer a introduit un recours contre la décision le concernant, en alléguant, à l'inverse, qu'aucune cotisation n'est due sur ces pensions.

12. Selon la juridiction de renvoi, l'équivalence au sens de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004 doit s'apprécier en tenant compte des caractéristiques structurelles des régimes de pension pris globalement. Selon elle, une comparaison des conditions légales d'octroi des pensions de vieillesse relevant de l'ASVG avec celles des pensions régies par le BPVG semblerait indiquer qu'il s'agit de prestations équivalentes.

13. À cet égard, s'agissant du régime de pension autrichien, 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 son train de vie habituel de façon appropriée. Pour avoir droit à une pension de vieillesse, l'assuré doit avoir non seulement atteint l'âge légal de la pension, mais également accompli un certain nombre de périodes d'assurance. 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. Les cotisations versées sont directement utilisées pour le financement des prestations (régime de répartition) et la gestion de l'assurance pension est assurée par les compagnies d'assurance constituées en entités autoadministrées souveraines.

14. En ce qui concerne le système de retraite du Liechtenstein, la juridiction de renvoi explique qu'il est structuré en trois piliers, le premier étant constitué par le régime contributif de l'assurance vieillesse et de survie, le deuxième correspondant aux régimes de pension professionnels et le troisième regroupant les assurances complémentaires souscrites à titre privé.

15. Le régime de pension professionnel régi par le BPVG est un régime de capitalisation, en principe obligatoire, qui a pour objet, avec l'assurance vieillesse et de survie, de permettre à l'assuré de conserver son train de vie habituel de façon appropriée. Sa mise en œuvre incombe, en principe, à un organisme de prévoyance sociale, auquel la loi laisse une certaine latitude, en particulier dans son organisation ainsi que dans l'aménagement et le financement des prestations qu'il assure. Il peut donc se contenter d'assurer les prestations légales minimales ou octroyer certaines prestations plus généreuses. Ce régime de pension professionnel n'est, dans une large mesure, pas laissé à l'initiative propre ni à la volonté d'aménagement des personnes concernées par les risques de l'âge.

16. Le BPVG a été notifié par la Principauté de Liechtenstein, conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 883/2004, comme relevant du champ d'application matériel dudit règlement.

17. La juridiction de renvoi considère que les pensions régies par le BPVG relèvent du champ d'application du règlement nº 883/2004 puisqu'elles reposent sur des dispositions juridiques de l'État membre en question concernant la branche ou le régime de sécurité sociale des prestations de vieillesse et que, de surcroît, le BPVG a été notifié en totalité par la Principauté de Liechtenstein en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 883/2004.

18. Toutefois, toujours selon la juridiction de renvoi, il ne peut être exclu que, indépendamment de son appartenance à la catégorie des régimes de pension coordonnés, confirmée par la notification susvisée, le régime de pension professionnel du Liechtenstein ne puisse pas être considéré comme «équivalent» en raison des possibilités qu'il offre aux assurés d'aménager de façon autonome leur régime de pension propre ni 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 entrave à l'exercice de la libre circulation.

19. 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' du Liechtenstein 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 qui 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 façon 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?»

II – Notre appréciation

20. Avant d'examiner la question posée par la juridiction de renvoi, il est nécessaire de résoudre une question préalable, qui est de vérifier si les pensions de vieillesse servies par la caisse de pension Hilti du régime de pension professionnel du Liechtenstein entrent dans le champ d'application matériel du règlement nº 883/2004.

A – *Sur l'inclusion du régime de pension professionnel du Liechtenstein dans le champ d'application matériel du règlement nº 883/2004*

21. Selon M. Knauer, le régime de pension professionnel du Liechtenstein constitue, tant dans sa composante légale minimale que dans sa partie complémentaire, non pas un régime légal de sécurité sociale relevant du règlement nº 883/2004, mais un régime complémentaire de pension auquel doivent exclusivement s'appliquer les dispositions de la directive 98/49/CE du Conseil, du 29 juin 1998, relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaire des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté[8]. M. Knauer fait notamment valoir en ce sens que l'idée de solidarité n'est que faiblement présente dans ce régime, qui fonctionne selon le principe de la capitalisation, que le niveau de couverture offert va bien au-delà de celui garanti par l'assurance vieillesse et de survie de base, qu'est épargné le capital nécessaire au versement des prestations, lequel est assuré par le truchement d'organismes de droit privé, et que ledit régime n'est obligatoire que pour une partie des travailleurs salariés.

8 — JO L 209, p. 46.

22. Tout en reconnaissant, par ailleurs, en se référant à l'arrêt Beerens [9], que toutes les prestations versées en application d'une réglementation nationale qui a été notifiée conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 883/2004 doivent être qualifiées de «prestations de sécurité sociale» relevant impérativement du champ d'application de ce règlement, M. Knauer soutient que la notification ne concerne pas la partie correspondant aux prestations servies au titre des cotisations versées en plus de l'obligation légale, dont le contenu n'est pas précisé dans le BPVG. Selon lui, ces prestations sont des prestations contractuelles ou réglementaires qui ne sont pas servies en application de la loi.

23. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner plus avant la distinction entre les régimes légaux de sécurité sociale et les régimes complémentaires [10], il suffit de constater que, d'après la jurisprudence établie de la Cour, si la circonstance qu'une loi ou une réglementation nationale n'a pas été mentionnée dans la déclaration ne saurait, par elle-même, établir que cette loi ou cette réglementation ne relève pas du champ d'application du système de coordination des régimes de sécurité sociale, en revanche, la circonstance qu'un État membre a mentionné une loi dans sa déclaration doit être admise comme établissant que les prestations accordées sur la base de cette loi sont des prestations de sécurité sociale [11].

24. Or, tant dans la déclaration effectuée en application de l'article 5 du règlement (CEE) nº 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [12], que dans celle notifiée en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 883/2004 [13], la Principauté de Liechtenstein a mentionné non seulement le premier pilier, correspondant à la loi sur l'assurance vieillesse et de survie (Gesetz über die Alters- und Hinterlassenerversicherung), du 14 décembre 1952 [14], mais également le deuxième pilier, comprenant en particulier le BPVG.

25. La déclaration relative au BPVG ne comportant aucune exception concernant certaines prestations, toutes les prestations accordées sur la base de cette législation doivent être considérées comme des prestations de sécurité sociale au sens de la réglementation de l'Union applicable dans le domaine de la coordination des régimes de sécurité sociale.

26. Il convient, dès lors, de vérifier si cette réglementation s'oppose à l'inclusion des pensions de vieillesse servies par la caisse de pension Hilti du régime de pension professionnel du Liechtenstein dans l'assiette des cotisations d'assurance maladie versées par l'assuré affilié au régime d'assurance maladie autrichien.

B – *Sur l'équivalence entre les pensions de vieillesse versées par le régime de pension professionnel du Liechtenstein et la pension de vieillesse servie par le régime légal autrichien*

27. À titre liminaire, il convient de rappeler que l'article 30 du règlement nº 883/2004 autorise l'institution d'un État membre débitrice d'une pension à pratiquer des retenues de cotisations sur cette pension pour la couverture des prestations de maladie, à condition que ces prestations soient à la charge d'une institution de cet État.

9 — 35/77, EU:C:1977:194.

10 — Sur cette distinction, nous renvoyons à nos conclusions de ce jour dans l'affaire Commission/Malte (C-12/14, pendante devant la Cour).

11 — Voir, en ce sens, arrêt Martínez Losada e.a. (C-88/95, C-102/95 et C-103/95, EU:C:1997:69, point 21 et jurisprudence citée).

12 — JO 2003, C 127, p. 35.

13 — Cette déclaration a été publiée par la Commission européenne. À la date de la rédaction des présentes conclusions, elle est accessible à l'adresse Internet http://ec.europa.eu/social/keyDocuments.jsp?advSearchKey=liechtenstein&mode=advancedSubmit&langId=fr&policyArea=&type=0&country=0&year=0.

14 — LGBl. 1952, nº 29, dans sa version applicable à la date des faits en cause au principal.

28. Dans des situations, telles que celles de MM. Knauer et Mathis, où une ou des pensions sont perçues par une personne en vertu de la législation de deux ou de plusieurs États membres, le règlement nº 883/2004 prévoit des règles précises de détermination des institutions compétentes auxquelles incombent le service et la charge des prestations en nature [15]. Parmi cet ensemble de règles destiné à éviter les complications qui pourraient résulter d'un cumul de législations nationales applicables figure, en particulier, celle énoncée à l'article 23 dudit règlement, qui impute la charge des prestations en nature à l'institution de l'État membre de résidence, pour autant que la personne concernée perçoive une pension et ait droit à ces prestations en vertu de la législation de cet État.

29. Or, il n'est pas contesté que MM. Knauer et Mathis ont droit tant à une pension qu'à des prestations en nature au titre de la législation autrichienne et que celle-ci prévoit des retenues de cotisations. Les conditions d'application prévues à l'article 30 du règlement nº 883/2004 pour le prélèvement de cotisations sont, dès lors, réunies.

30. Il reste à déterminer si ce prélèvement peut être effectué non seulement sur la pension de vieillesse autrichienne, mais également sur les pensions de vieillesse servies par le régime de pension professionnel du Liechtenstein.

31. À cet égard, il convient de relever que le règlement nº 883/2004 constituant seulement un instrument de coordination des législations nationales qu'il ne vise pas à harmoniser [16], les États membres demeurent compétents pour déterminer les revenus à prendre en compte pour le calcul des contributions sociales [17]. Ils peuvent donc, en principe, inclure dans l'assiette des cotisations d'assurance maladie les pensions de retraite versées par d'autres États membres de l'Union ou de l'EEE [18].

32. Toutefois, il importe que, dans l'exercice de leurs compétences, les États membres respectent le droit de l'Union [19].

33. L'article 30 du règlement nº 987/2009 établit une limite expresse en instituant un plafonnement des cotisations assises sur toutes les pensions versées, fixé au montant qui serait prélevé auprès d'une personne recevant une pension du même montant provenant de l'État membre compétent. La perception de cotisations assises sur des pensions servies par plusieurs États membres est donc limitée dans son montant. Est-elle également limitée dans son principe même?

34. Comme le souligne à juste titre la juridiction de renvoi, une telle limitation peut résulter de l'application du principe d'assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d'événements énoncé à l'article 5 du règlement nº 883/2004.

35. Si tous les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne qui ont présenté des observations devant la Cour s'accordent pour reconnaître l'applicabilité de ce principe, ils divergent radicalement quant à la question de savoir si des prestations de vieillesse telles que celles relevant respectivement du BPVG et de l'ASVG doivent être regardées comme équivalentes.

36. Pour la caisse, il existe bien une équivalence entre la pension de retraite légale autrichienne et les pensions versées par les régimes de pension professionnels du Liechtenstein. Elle fait valoir, en ce sens, que le système autrichien est aménagé de telle façon que l'assuré peut conserver son train de vie habituel au moyen des seules prestations légales relevant du premier pilier, alors que, au Liechtenstein, ce niveau de prestations est assuré par le deuxième pilier, qui joue un rôle essentiel, tandis que le premier pilier sert uniquement à assurer un minimum vital. D'ailleurs, les cotisations au régime légal

15 — Ces règles sont énoncées aux articles 23 à 28 de ce règlement.

16 — Voir arrêt Derouin (C-103/06, EU:C:2008:185, point 20 et jurisprudence citée).

17 — Ibidem (point 24).

18 — Voir, en ce sens, arrêt Nikula (C-50/05, EU:C:2006:493, points 24 et 25).

19 — Ibidem (point 24 et jurisprudence citée).

autrichien seraient trois fois plus élevées qu'au Liechtenstein. La caisse fait, en outre, valoir que le BPVG prévoit une obligation d'affiliation à un régime de pension professionnel et qu'il comporte des règles claires et précises concernant le montant des cotisations, la nature des prestations assurées ainsi que l'organisation et le contrôle des institutions de prévoyance qui gèrent ces régimes. Elle ajoute que des règles s'appliquent également à la partie du régime professionnel qui va au-delà des prestations légales minimales, de sorte que la «liberté contractuelle» des institutions de prévoyance est extrêmement limitée. De même, le travailleur individuel n'aurait pas la liberté de souscrire à un tel régime ni d'en déterminer le contenu. La caisse précise que la notion de prestations «qui vont au-delà des obligations légales» inclut non seulement les prestations facultatives complémentaires, mais également les prestations servies au titre de cotisations versées avant l'obligation légale. Elle souligne que les cotisations versées en application du BPVG reçoivent le même traitement fiscal que les cotisations versées au titre de l'assurance obligatoire conformément à l'ASVG en Autriche. Elle relève, enfin, que l'ASVG prévoit que, en cas d'affiliation à un régime de pension supplémentaire facultatif, des cotisations au régime de l'assurance maladie devront être perçues sur les prestations servies par un tel régime également. En définitive, la caisse conclut que ne pas tenir compte des prestations que les frontaliers perçoivent en raison de l'activité qu'ils ont exercée au Liechtenstein entraînerait une inégalité de traitement par rapport aux personnes qui ont exercé leur activité professionnelle exclusivement sur le territoire national.

37. Selon M. Knauer, au contraire, les prestations versées par le régime de pension autrichien ne sont pas équivalentes à celles servies par le régime de pension professionnel du Liechtenstein, de multiples différences structurelles les opposant. Outre les arguments précédemment exposés dans le cadre de l'examen de la question de savoir si le régime de pension professionnel du Liechtenstein relève du champ d'application matériel du règlement nº 883/2004[20], M. Knauer fait, en particulier, observer, que ce régime est calqué sur le régime de pension professionnel suisse qui se caractérise, notamment, par l'autonomie dont disposent les institutions de prévoyance, qui peuvent relever du droit privé, dans leur organisation, leur financement et leur administration ainsi que par l'application des principes de capitalisation et d'équivalence, qui signifie que le montant des prestations est déterminé en fonction de celui des cotisations.

38. Le gouvernement autrichien ainsi que l'Autorité de surveillance de l'Association européenne de libre-échange (AELE) soutiennent que des prestations servies par un État membre doivent être considérées comme équivalentes à celles servies par un autre État membre lorsque les unes et les autres relèvent du champ d'application du système de coordination des régimes de sécurité sociale.

39. La Commission propose d'interpréter la notion de prestations «équivalentes» de la même manière que celle de prestations «de même nature», figurant à l'article 53, paragraphe 1, du règlement nº 883/2004. Des prestations de sécurité sociale devraient donc être considérées comme équivalentes lorsque leur objet et leur finalité ainsi que leur base de calcul et leurs conditions d'octroi sont identiques.

40. Avant d'apprécier le mérite des différentes thèses en présence afin de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi, il convient d'examiner la finalité du principe d'assimilation des prestations énoncé à l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004 et le sens spécifique qu'il convient de donner à la notion d'équivalence dans le cadre de cette disposition.

20 — Point 21 des présentes conclusions.

41. Ainsi qu'il ressort du considérant 9 du règlement nº 883/2004, l'article 5 de ce règlement se présente comme une codification d'une jurisprudence consolidée qui a consacré le principe d'assimilation des faits comme étant l'expression particulière du principe général de non-discrimination, appliqué dans le domaine spécifique de la coordination des législations de sécurité sociale. Selon cette jurisprudence, il convient, afin de garantir l'exercice effectif du droit à la libre circulation, de traiter des situations qui se sont produites dans un État membre de la même manière que si elles s'étaient produites dans l'État membre dont la législation est applicable.

42. Toutefois, alors que, conformément à cette conception traditionnelle, le principe d'assimilation était présenté dans la proposition initiale de la Commission [21] comme une déclinaison particulière du principe de l'égalité de traitement [22], le législateur de l'Union l'a finalement consacré dans un article autonome dont il est permis de penser qu'il recèle de nouvelles potentialités qu'il appartiendra à la jurisprudence de révéler [23].

43. Cet article se subdivise en deux points, le premier consacré à l'assimilation des prestations ainsi que des autres revenus et le second à l'assimilation des faits ou des événements.

44. Il y a lieu de relever, d'emblée, que le principe énoncé à l'article 5, sous b), du règlement nº 883/2004, qui confère aux faits ou aux événements survenus dans un autre État membre les mêmes effets juridiques que ceux produits par des faits ou des événements «semblables» survenus dans l'État membre dont la législation est applicable, ne nous paraît pas trouver à s'appliquer dans une situation telle que celle en cause au principal, qui invite à comparer deux prestations. Cette règle d'assimilation des «faits ou événements» semble, en revanche, correspondre aux applications jurisprudentielles les plus courantes de l'exigence d'assimilation en tant que prolongement de l'égalité de traitement.

45. Nous trouvons en effet, dans la jurisprudence, plusieurs hypothèses dans lesquelles, pour l'ouverture, le maintien ou la prorogation du droit à des prestations de sécurité sociale ou pour le calcul de celles-ci, des périodes accomplies dans un autre État membre sont assimilées à celles qui se sont déroulées dans l'État membre où les prestations sont réclamées.

46. La Cour a ainsi dit pour droit qu'a pour effet de dissuader les travailleurs migrants d'exercer leur droit à la libre circulation une législation nationale relative aux conditions d'octroi d'une pension d'invalidité qui prévoit une prorogation dans certaines circonstances, telles que la maladie ou le chômage, de la période de référence précédant la survenance de l'invalidité, durant laquelle l'assuré doit avoir versé un nombre minimal de cotisations pour pouvoir avoir droit à l'octroi de la pension, alors qu'une telle prorogation n'est pas possible lorsque les circonstances qui permettent la prorogation surviennent dans un autre État membre [24].

47. De même, elle a jugé que, lorsque le droit à une rente d'orphelin est prorogé au-delà d'un certain âge pour les titulaires de rentes dont la formation a été interrompue en raison de l'accomplissement du service militaire, le service militaire accompli dans un autre État membre doit être assimilé au service militaire accompli dans l'État membre dont la législation est applicable [25].

21 — Proposition de règlement (CE) du Conseil portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [COM(1998) 779 final].

22 — Voir article 3, paragraphes 2 et 3, de cette proposition.

23 — Voir, notamment, pour l'analyse de ce nouvel article, Mavridis, P., «L'assimilation des faits en droit communautaire: un nouveau principe?», *Revue de droit sanitaire et social,* nº 4, 2011, p. 629, et Rennuy, N., «Assimilation, territoriality and reverse discrimination: a shift in European social security law?», *European journal of social law,* nº 4, 2011, p. 289.

24 — Arrêt Paraschi (C-349/87, EU:C:1991:372, points 22 à 27).

25 — Arrêt Mora Romero (C-131/96, EU:C:1997:317, point 36).

48. La Cour a aussi dit pour droit qu'une réglementation nationale ne pouvait assimiler, sous conditions, les périodes consacrées à l'éducation des enfants, accomplies dans un autre État membre, à des périodes d'assurance, alors qu'aucune condition ne subordonnait la prise en compte des mêmes périodes accomplies sur le territoire national pour le calcul de la pension de vieillesse [26].

49. Elle a également fait application du principe d'assimilation dans le cadre de la mise en œuvre de conditions de déchéance ou de suspension d'un droit aux prestations. La Cour a, ainsi, considéré que le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce qu'un État membre assimile à un événement, tel l'emprisonnement, qui, s'il se produit sur le territoire national, constitue une cause de déchéance ou de suspension du droit aux prestations, l'événement correspondant se produisant dans un autre État membre [27]. L'application du principe d'assimilation peut donc conduire, selon les cas, à rétablir l'égalité de traitement au bénéfice ou au détriment de la personne concernée.

50. Il est moins fréquent de trouver dans la jurisprudence des hypothèses qui se rattachent au principe d'assimilation des prestations et des autres revenus, énoncé à l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004.

51. Toutefois, trois arrêts paraissent pouvoir être rattachés à ces hypothèses. D'abord, il ressort de l'arrêt Warry [28] que, lorsque la législation nationale subordonne le droit aux prestations d'invalidité au droit aux prestations de maladie, il doit être tenu compte de la circonstance que l'intéressé bénéficiait du droit à ces dernières prestations dans un autre État membre comme s'il en avait bénéficié dans l'État membre dont la législation est applicable. Ensuite, il peut être déduit de l'arrêt Öztürk [29] qu'une législation d'un État membre ne peut pas subordonner l'ouverture du droit à une pension de vieillesse anticipée pour cause de chômage à la condition que l'intéressé ait bénéficié, pendant une certaine période précédant la demande de pension, de prestations de l'assurance chômage de cet État membre uniquement, tandis que les mêmes prestations perçues d'un autre État membre ne sont pas prises en compte. Enfin, dans l'arrêt Klöppel [30], la Cour a jugé qu'une législation nationale qui prévoyait une prorogation du versement de l'allocation de garde d'enfant lorsque le second parent perçoit également cette allocation ne pouvait pas refuser de prendre en compte la perception d'une prestation «comparable» dans un autre État membre. Dans la mesure où le considérant 9 du règlement nº 883/2004 précise que le principe d'assimilation devrait être adopté expressément et développé, «dans le respect du fond et de l'esprit des décisions judiciaires», nous interpréterons l'article 5 de ce règlement en fonction de la jurisprudence antérieure, dont découle un enseignement de principe.

52. Nous constatons que la Cour n'a pas défini de critères particuliers de différenciation et a ainsi admis une certaine souplesse dans la mise en œuvre du principe d'assimilation. Cette souplesse autorisée par la jurisprudence n'est pas remise en cause par le législateur de l'Union, qui a entendu entériner l'acquis jurisprudentiel. Selon nous, à défaut de critères jurisprudentiels ou légaux précisément énumérés, le principe d'assimilation implique le recours à une méthode comparative analogue à celle de l'équivalence fonctionnelle bien connue du droit comparé [31], consistant à rechercher, au-delà des différences formelles, non pas une identité complète de nature entre les

26 — Arrêt Kauer (C-28/00, EU:C:2002:82). Voir, également, arrêt Elsen (C-135/99, EU:C:2000:647), dans lequel la Cour a dit pour droit que l'institution compétente d'un État membre a l'obligation de prendre en compte, aux fins de l'octroi d'une pension de vieillesse, les périodes consacrées à l'éducation d'un enfant, accomplies dans un autre État membre, comme si ces périodes avaient été accomplies sur le territoire national.

27 — Arrêt Kenny (1/78, EU:C:1978:140).

28 — 41/77, EU:C:1977:177.

29 — C-373/02, EU:C:2004:232.

30 — C-507/06, EU:C:2008:110.

31 — Voir, notamment, Godechot-Patris, S., «Retour sur la notion d'équivalence au service de la coordination des systèmes», *Revue critique de droit international privé,* 2010, p. 271.

prestations en cause, mais une analogie fonctionnelle. Significatif, à cet égard, est l'arrêt Klöppel [32] qui se limite à relever que l'allocation d'éducation en Allemagne est «comparable» à l'allocation de garde d'enfant autrichienne, sans rechercher si les deux prestations présentent exactement les mêmes caractères.

53. Le raisonnement en termes d'équivalence fonctionnelle emporte une double conséquence.

54. En premier lieu, il n'est pas nécessaire d'appliquer, pour l'interprétation de la notion de prestations «équivalentes», au sens de l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004, les critères stricts dégagés pour l'interprétation de la notion de «prestations de même nature», au sens des articles 10, 53 et 54 de ce règlement. D'ailleurs, si le législateur de l'Union avait entendu renvoyer à ces critères jurisprudentiels, il aurait repris pour l'application du principe d'assimilation le qualificatif déjà utilisé pour l'application des règles anticumul plutôt que de créer une notion nouvelle. Finalement, la notion de prestation équivalente, qui repose sur des critères plus souples, nous paraît plus large que celle de prestation de même nature [33].

55. En second lieu, la notion d'équivalence utilisée à l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004 ne nous paraît devoir être interprétée plus strictement que celle de fait ou d'événement «semblable» mentionnée au point b) de cet article [34]. Dans l'une et l'autre des deux hypothèses envisagées par le législateur de l'Union, l'exigence d'assimilation n'implique pas une stricte identité qui aurait pour conséquence de réduire considérablement la portée du principe.

56. À quelle conclusion conduit la méthode de l'équivalence fonctionnelle dans le cas de la comparaison de prestations de vieillesse telles que celles relevant respectivement du BPVG et de l'ASVG?

57. Nous ne pensons pas que l'inclusion des prestations du BPVG dans le champ d'application matériel du règlement nº 883/2004 puisse, à elle seule, conférer à celles-ci la qualité de prestations équivalentes. Outre qu'une telle solution viderait de sa portée l'exigence d'équivalence à laquelle est subordonnée l'application du principe d'assimilation, la détermination de ce champ d'application dépend de caractéristiques purement formelles [35] qui ne doivent pas être considérées comme des éléments pertinents pour l'appréciation de l'équivalence entre prestations.

58. L'élément déterminant consiste à savoir si, afin de partager équitablement entre les pensionnés – quelle que soit l'origine de leur pension – la charge du financement de l'assurance maladie, les prestations de vieillesse relevant du BPVG correspondent à une assiette comparable à celle constituée par les prestations de l'ASVG.

59. Pour répondre à cette question, il suffit de partir du constat que les systèmes de retraite autrichien et du Liechtenstein présentent une différence fondamentale dans la mesure où ils confèrent aux premier et deuxième piliers des dimensions très différentes. En effet, d'après la juridiction de renvoi, le système de retraite du Liechtenstein se caractérise par une architecture en trois piliers dont le premier a exclusivement pour objectif de subvenir aux besoins vitaux des retraités, alors que les

32 — C-507/06, EU:C:2008:110.

33 — Nous ne pouvons donc exclure que des prestations qui ne sont pas de même nature, comme une pension de vieillesse et une pension de réversion, qui sont calculées sur la base de périodes d'assurance accomplies par des personnes différentes (voir, en ce sens, arrêt Cordelle, C-366/96, EU:C:1998:57), soient tenues pour fonctionnellement équivalentes, en particulier lorsqu'il s'agit de les inclure dans l'assiette de cotisations sociales.

34 — Voir, en ce sens, Rennuy, N., op. cit., qui estime que la Cour devrait «résister à la tentation» de distinguer les deux notions (point 1, p. 298 et 299).

35 — Ces caractéristiques tiennent à la source légale des prestations ou à la mention de celles-ci dans la déclaration effectuée par l'État membre de l'Union ou de l'EEE en application de l'article 9, paragraphe 1, du règlement nº 883/2004.

régimes professionnels relevant du deuxième pilier sont censés permettre de garantir à l'assuré le maintien de son train de vie habituel. Au contraire, dans le système de retraite autrichien, l'étendue de la couverture offerte par le premier pilier est beaucoup plus grande, puisque l'objectif de la pension de vieillesse de l'ASVG est de permettre à l'assuré de conserver son train de vie habituel.

60. Dès lors, du point de vue de la détermination de l'assiette des cotisations – et de ce point de vue seulement – les pensions étrangères qui remplissent fonctionnellement le même objectif de permettre à l'assuré de conserver son train de vie habituel doivent être considérées comme analogues à celles de l'ASVG. La circonstance que le régime de pension professionnel du Liechtenstein présente plusieurs caractéristiques distinctes du régime de pension autrichien ne saurait justifier une conclusion différente. En particulier, ni le fait que le régime autrichien fonctionne selon le principe de répartition, alors que celui du Liechtenstein repose sur le principe de capitalisation, ni les possibilités laissées aux bénéficiaires des prestations du BPVG d'aménager de façon autonome leur régime de pension ne constituent des éléments pertinents pour comparer l'assiette des cotisations.

61. En définitive, nous estimons que l'article 5, sous a), du règlement nº 883/2004 doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que, pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie appliquées dans l'État membre de résidence du titulaire de pensions dues en vertu de la législation de deux ou de plusieurs États membres, soient regardées comme équivalentes aux prestations de vieillesse servies en vertu du régime légal de base de l'État membre de résidence et, partant, comprises dans cette assiette les prestations de vieillesse versées par un régime de pension professionnel complémentaire d'un autre État membre de l'Union ou de l'EEE, mentionné dans la déclaration effectuée par cet État en application de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement, dès lors que, à l'instar des pensions perçues dans l'État membre de résidence, elles visent à assurer à leurs bénéficiaires le maintien d'un niveau de vie en rapport avec celui dont ils jouissaient avant leur retraite.

III – Conclusion

62. Au vu des considérations qui précèdent, nous proposons de répondre comme suit à la question préjudicielle posée par le Verwaltungsgerichtshof (Cour administrative): L'article 5, sous a), du règlement (CE) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à ce que, pour la détermination de l'assiette des cotisations d'assurance maladie appliquées dans l'État membre de résidence du titulaire de pensions dues en vertu de la législation de deux ou de plusieurs États membres, soient regardées comme équivalentes aux prestations de vieillesse servies en vertu du régime légal de base de l'État membre de résidence et, partant, comprises dans cette assiette les prestations de vieillesse versées par un régime de pension professionnel complémentaire d'un autre État membre de l'Union ou de l'Espace économique européen (EEE), mentionné dans la déclaration effectuée par cet État en application de l'article 9, paragraphe 1, de ce règlement, dès lors que, à l'instar des pensions perçues dans l'État membre de résidence, elles visent à assurer à leurs bénéficiaires le maintien d'un niveau de vie en rapport avec celui dont ils jouissaient avant leur retraite.