CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 26 octobre 2000 [1]

I — Introduction

1. La demande de décision préjudicielle déférée par le «Lapin lääninoikeus», une juridiction administrative finlandaise, soulève des questions relatives à l'interprétation des articles 28 bis et 33, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 1408/71 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté [2] et plus précisément concernant la question de savoir si un ressortissant suédois résidant en Finlande, qui en pratique ne perçoit qu'une pension de retraite servie par un organisme suédois, est imposable. La république de Finlande justifie sa prétention fiscale en matière de cotisations de retraite et de sécurité sociale par le domicile de la personne sur le territoire de l'État finlandais.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Règlement du Conseil du 14 juin 1971, dans la version pertinente pour la présente affaire — version consolidée (JO 1992, C 325 p. 1, ci-après le «règlement»).

II — Les faits

2. M. David Rundgren, requérant au principal (ci-après le «requérant») et ressortissant suédois depuis 1975, a quitté la Suède pour s'installer en Finlande le 29 septembre 1989. De 1991 à 1996, il a perçu, au titre de l'activité qu'il avait exercée dans l'administration publique, une pension nationale et une pension de retraite suédoise ainsi qu'une rente d'accidenté du travail. De 1994 à 1996, il n'avait pas d'autres revenus que les pensions et rentes suédoises.

3. En Finlande, le requérant a dû acquitter dans le cadre de l'imposition fiscale un montant de 2 299, 20 FIM pour les cotisations de pension nationale et de 4 611,21 FIM pour les cotisations d'assurance maladie, au titre de 1994, de 1 279,01 FIM pour la pension nationale et 4 091,15 FIM pour l'assurance maladie, au titre de l'année 1995, et de 4 465,40

pour les cotisations d'assurance maladie, au titre de 1996.

— En raison de la pension et de la rente servies par le royaume de Suède, il ne dispose pas non plus d'un droit à pension en Finlande.

4. Il a sollicité devant le Verotuksen Oikaisulautakunta (la chambre de recours compétente) d'être exonéré du paiement des cotisations de pension nationale et d'assurance maladie au titre des années 1991 à 1996. Sa demande a été rejetée au motif qu'un retraité vivant en Finlande n'était certes pas tenu d'acquitter, conformément au règlement, des cotisations d'assurance maladie s'il ne possède pas de droit à une pension ou à une rente dans cet État, mais que cela devait être néanmoins attesté par une attestation de l'organisme d'assurance vieillesse. Le requérant a produit une attestation selon laquelle il n'a ni sollicité ni obtenu en Finlande de pension nationale; il n'a cependant pas prouvé ainsi qu'il ne disposait d'aucun droit à pension en Finlande. Ledit règlement ne trouve donc pas application.

— En principe, la charge de toutes les prestations auxquelles le requérant peut prétendre pèse sur le royaume de Suède. La république de Finlande peut, si elle le souhaite, réclamer au royaume de Suède le remboursement de tous les coûts qu'elle a pris à sa charge.

5. Le requérant a contesté cette décision en justice. Il justifie notamment sa requête de la manière suivante:

— Puisqu'il ne perçoit aucun revenu imposable en Finlande et qu'il ne doit donc pas y acquitter l'impôt sur le revenu, il n'est pas possible de lui réclamer des montants analogues à des cotisations.

— À l'époque où il habitait en Suède, il a acquitté tous les montants affectés au financement de la pension de retraite et de l'assurance maladie et destinés à assurer sa protection sociale après son départ en retraite. En outre, le requérant affirme qu'il acquitte déjà en Suède des cotisations de pension nationale et d'assurance maladie au titre de l'imposition locale suédoise. En cas d'imposition en Finlande, il serait l'objet d'une double imposition. Une personne habitant la Suède qui perçoit une pension et une rente viagère servies par la république de Finlande ne serait pas tenue d'acquitter des cotisations correspondantes. Selon lui, il fait l'objet d'une discrimination illicite.

III — Les dispositions applicables

1) *Les dispositions communautaires*

Le règlement n° 1408/71

6. L'article 13, paragraphe 2, sous f), se lit comme suit:

«2. Sous réserve des articles 14 à 17:

[...]

f) la personne à laquelle la législation d'un État membre cesse d'être applicable, sans que la législation d'un autre État membre lui devienne applicable en conformité avec l'une des règles énoncées aux alinéas précédents ou avec l'une des exceptions ou règles particulières visées aux articles 14 à 17, est soumise à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle réside, conformément aux dispositions de cette seule législation.»

7. L'article 28 bis dispose que:

«En cas de résidence du titulaire d'une pension ou d'une rente due au titre de la législation d'un État membre ou de pensions ou rentes dues au titre des législations de deux ou plusieurs États membres, sur le territoire d'un État membre, selon la législation duquel le droit aux prestations en nature n'est pas subordonné à des conditions d'assurance ou d'emploi et au titre de la législation duquel *aucune pension ou rente n'est due* [3], la charge des prestations en nature qui sont servies à ce titre ainsi qu'aux membres de sa famille incombe à l'institution de l'un des États membres compétents en matière de pensions, déterminée selon les règles fixées à l'article 28 paragraphe 2, pour autant que ledit titulaire et les membres de sa famille auraient droit à ces prestations en nature en vertu de la législation appliquée par ladite institution s'ils résidaient sur le territoire de l'État membre où se trouve cette institution.»

8. L'article 33 dispose:

«1. L'institution d'un État membre débitrice d'une pension ou d'une rente qui

3 — Il sera fait maintes fois référence à cette tournure mise en italique par l'auteur des présentes conclusions.

applique une législation prévoyant des retenues de cotisations à la charge du titulaire d'une pension ou d'une rente, pour la couverture des prestations de maladie et de maternité, est autorisée à opérer ces retenues, calculées suivant ladite législation, sur la pension ou la rente dues par elle, dans la mesure où les prestations servies en vertu des articles 27, 28, 28 bis, 29, 31 et 32 sont à la charge d'une institution dudit État membre.

2. Lorsque, dans les cas visés à l'article 28 bis, le titulaire d'une pension ou d'une rente est soumis, du fait de sa résidence, à cotisations ou retenues équivalentes pour la couverture des prestations de maladie et de maternité en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside, ces cotisations ne sont pas exigibles. »

9. Pour des raisons de clarté, d'autres dispositions pertinentes du règlement seront mentionnées ci-après aux endroits concernés.

2) *Les dispositions nationales*

10. Conformément à l'article 1er de la Kansaneläkelaki (loi finlandaise sur les pensions nationales), les personnes âgées de 16 ans ou plus résidant en Finlande sont assurées contre la vieillesse, l'invalidité et le chômage. En vertu de l'article 4 de cette loi, le montant des cotisations de l'assuré est fixé sur la base du revenu global pris en compte pour ses impôts au titre de l'exercice fiscal précédent.

11. En vertu de l'article 1er de la Sairausvakuutuslaki (loi finlandaise sur l'assurance maladie), toute personne habitant la Finlande bénéficie de l'assurance maladie conformément à la loi. En vertu de l'article 33, paragraphe 2, de ladite loi, les cotisations d'assurance sont calculées sur la base du revenu global pris en compte pour ses impôts au titre de l'exercice fiscal précédent.

12. En vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de la loi du 30 décembre 1993 sur l'application des dispositions légales de sécurité sociale sur la base du domicile (1573/93), il est décidé si une personne doit être considérée pour l'application des dispositions du droit de la sécurité sociale, comme résidant en Finlande dans la mesure où un accord international liant la république de Finlande n'en dispose pas autrement.

13. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de l'accord sur la sécurité sociale conclu entre les pays nordiques (ci-après l'« accord »), les dispositions juridiques de l'État de résidence s'appliquent à une personne résidant dans un État nordique pour autant que cet accord n'en dispose pas autrement.

IV — La demande de décision préjudicielle

14. La juridiction de renvoi a rendu compte dans sa demande des observations déposées par les instances parties à la procédure au principal, par le responsable des affaires fiscales de la commune de Tornio, l'organisme servant les pensions nationales (Kansaneläkelaitos), le ministère de la Santé et des Affaires sociales ainsi que l'organisme suédois compétent pour les prestations de maladie et les pensions nationales. La juridiction de renvoi considère que la question en cause en l'espèce est celle de savoir si le droit communautaire s'oppose à l'application des dispositions finlandaises en vertu desquelles le requérant est tenu d'acquitter, au profit de l'assurance obligatoire, des cotisations de pension nationale et d'assurance maladie au titre de ses revenus suédois. Elle saisit donc la Cour de justice, à titre préjudiciel, des questions mentionnées ci-dessous.

V — Les questions préjudicielles

«1) Le traité CE, le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil sur la sécurité sociale ou le règlement (CEE) n° 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté trouvent-ils application dans la présente affaire où l'intéressé a changé sa résidence de Suède en Finlande le 29 septembre 1989, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur à l'égard de la Finlande de l'accord sur l'Espace économique européen (accord EEE)?

2) Dans la mesure où la première question appelle une réponse affirmative, l'expression 'aucune pension ou rente n'est due' à l'article 28 bis du règlement n° 1408/71 doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle s'applique à une situation dans laquelle:

a) aucune pension nationale n'est due à l'intéressé ou

b) aucune pension fondée sur un travail rémunéré n'est due à l'intéressé, ou encore

c) cette expression ne vise-t-elle que le cas où les critères a) et b) sont vérifiés simultanément?

Convient-il en outre, pour l'interprétation de l'expression susmentionnée, de partir de la prémisse qu'elle désigne en l'occurrence une pension à laquelle l'intéressé a droit en principe en Finlande, sans tenir compte de son cas particulier, comme l'incidence sur l'obtention d'une pension en Finlande de ses revenus provenant de pensions et d'une rente viagère servies par la Suède,

ou qu'elle vise les circonstances concrètes du droit à pension, auquel cas il serait tenu compte de l'incidence sur l'obtention d'une pension en Finlande des prestations servies par la Suède?

3) Outre les cotisations prélevées pour la maladie et la maternité (en Finlande, les cotisations d'assurance maladie), celles couvrant la vieillesse, l'incapacité de travail et le chômage (en Finlande, les cotisations de pension nationale) relèvent-elles du champ d'application des cotisations et retenues équivalentes de l'article 33, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71? Si la réponse à cette question est négative, est-il possible qu'un autre article quelconque du règlement s'oppose à l'exigibilité de ces dernières cotisations, compte tenu notamment de son champ d'application tel qu'il ressort de l'article 4, paragraphe 1, points b), c) et g)?

4) Quelle est l'incidence, sur l'interprétation des articles 28 bis et 33, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, du fait que la Finlande et la Suède, ainsi que les autres pays nordiques, sont convenus, en vertu de l'article 36, paragraphe 3, dudit règlement et de l'article 23 de la convention de sécurité sociale des pays nordiques (106/93), de renoncer à tout remboursement de soins?

5) Si l'application des articles 28 bis et 33, paragraphe 2, du règlement cité au point précédent permet de retenir des cotisations de pension nationale ou d'assurance maladie sur les revenus de l'intéressé, celui-ci peut-il néanmoins, en vertu de l'article 17 bis du règlement, demander à être exempté rétroactivement du champ d'application de la législation de son pays de résidence, la Finlande, ou cette demande devait-elle être faite avant qu'il ne fût assujetti à l'obligation de cotiser prévue par la législation finlandaise? Dans ce dernier cas, quelle est l'incidence du fait que l'intéressé a pu ne pas connaître la possibilité ouverte par l'article 17 bis?

6) L'article 48 du traité CE (devenu l'article 39 CE) et, particulièrement, le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, doivent-ils être interprétés en ce sens que la Finlande n'a pas le droit de retenir sur les revenus de l'intéressé les cotisations de pension nationale et d'assurance maladie prévues par sa propre législation?

7) L'article 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 ou l'article 6 du traité CE (devenu l'article 12 CE) doivent-ils être interprétés en ce sens que, en l'occurrence, l'intéressé est victime d'une discrimination prohibée?

8) L'intéressé peut-il invoquer directement le traité CE ou un autre texte de droit

communautaire en raison du fait qu'il ait dû payer, le cas échéant, tant à la Suède qu'à la Finlande et pour le même motif, des cotisations de nature quasi fiscale parce que ces deux États suivent des pratiques différentes pour le financement de leurs régimes de protection sociale?»

VI — Les observations des parties

15. Le gouvernement finlandais et la Commission sont intervenus dans la procédure. À la demande de la Cour de justice, le gouvernement suédois a également déposé des observations écrites sur les questions posées.

1) *Le gouvernement finlandais*

16. En ce qui concerne la législation nationale, le gouvernement finlandais indique tout d'abord de manière générale que le système de la sécurité sociale repose en substance sur la résidence en Finlande. En vertu de la loi, une personne résidant en Finlande est automatiquement assurée. L'assuré contribue au financement du système par des cotisations. Celles-ci sont prélevées sous la forme d'une taxe parafiscale. Le droit de l'assuré aux prestations n'est pas lié aux cotisations versées. Toute personne âgée de 16 ans ou plus résidant en Finlande est en outre assurée contre la vieillesse, l'invalidité et le chômage. Le droit à une pension nationale repose sur le critère de la résidence pendant une période d'au moins trois ans à compter de l'âge de 16 ans révolu. Le calcul de la pension nationale se base sur la durée de la résidence en Finlande. Elle vise à garantir un revenu minimal à toute personne qui ne perçoit qu'une modeste pension, voire aucune pension, au titre de son activité professionnelle antérieure. Les autres pensions ou rentes perçues viennent donc en déduction du calcul de la pension nationale. Si ces pensions ou rentes dépassent un certain plafond, aucune pension nationale n'est alors versée.

17. L'accord sur la sécurité sociale signé par les pays nordiques est un accord au sens de l'article 8 du règlement [4]. Cet accord s'applique aux personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application du règlement, par exemple les ressortissants d'États tiers ou les personnes sans activité professionnelle. Conformément à cet accord, le bénéficiaire d'une rente qui a cessé toute activité professionnelle est soumis à la législation de l'État dans lequel il réside. Dans le cadre de cet accord, les pays nordiques se sont en outre engagés à renoncer mutuellement au remboursement des prestations servies au sens de l'article 36 du règlement.

4 — Cette disposition est libellée comme suit:
«1. Deux ou plusieurs États membres peuvent conclure entre eux, en tant que de besoin, des conventions fondées sur les principes et l'esprit du présent règlement.
2. Chaque État membre notifie, conformément aux dispositions de l'article 97 paragraphe 1, toute convention conclue entre lui et un autre État membre en vertu des dispositions du paragraphe 1.»

18. En ce qui concerne l'ordre juridique suédois, il convient de partir du fait que le droit aux prestations de maladie dépend de la résidence dans l'État membre. L'ordre juridique suédois ne lie ce droit ni aux cotisations versées ni à l'exercice d'une activité professionnelle ou à la perception d'une pension ou d'une rente. Le droit aux prestations prend fin lorsqu'une personne quitte la Suède. Aucune contribution sociale n'est exigée dans le cas d'une rente.

19. Que l'on applique le règlement, et en particulier son article 13, paragraphe 2, sous f), ou bien l'accord nordique sur la sécurité sociale, c'est la république de Finlande qui est compétente pour le bénéficiaire d'une rente dans la situation du requérant.

20. Concernant la réponse aux différentes questions posées, le gouvernement finlandais indique ce qui suit:

Sur la première question

21. Le règlement est applicable à la république de Finlande et au royaume de Suède depuis leur adhésion à l'Espace économique européen début 1994. Le domaine d'application ratione personae du règlement est réglementé à l'article 2 du règlement [5]. La jurisprudence de la Cour de justice rapproche à cet égard la situation des bénéficiaires de rente de celle des travailleurs. Il n'est donc pas exclu que le règlement puisse trouver application dans le cas présent. En revanche, le règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs dans la Communauté [6], a pour objectif de réglementer la situation des travailleurs migrants. Ce n'est pas le cas en l'espèce. Le règlement n° 1612/68 n'est donc pas applicable au cas d'espèce.

Sur la deuxième question

22. Dans sa deuxième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'expression «aucune pension ou rente n'est due» à l'article 28 bis vise tout type de pension ou rente, c'est-à-dire également des pensions versées au titre d'une activité professionnelle et la pension nationale finlandaise, et s'il s'agit du statut juridique abstrait au regard d'une pension ou d'une rente ou bien d'un droit concret à une pension ou à une rente. Le gouvernement finlandais considère qu'il n'est possible de répondre à cette question que dans le contexte global de la section 5 du règlement. Le but de l'application combinée des articles 28 bis et 33 est d'empêcher des situations dans lesquelles le bénéficiaire d'une pension ou d'une rente serait assujetti au versement de

5 — L'article 2, paragraphe 1, dispose que:
«Le présent règlement s'applique aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres et qui sont des ressortissants de l'un des États membres [...]».

6 — JO L 295, p. 2.

cotisations bien qu'il ait déjà acquis un droit aux prestations de maladie dans un autre État membre. Le gouvernement finlandais est d'avis que tel n'est pas le cas en l'espèce. Eu égard à l'objectif des dispositions, il convient de prendre en considération en tant que pension ou rente due au sens de la disposition un droit « potentiel » à une pension ou à une rente. Il importe donc peu qu'une pension ou une rente ait effectivement été versée. La situation du requérant au principal est donc une situation réglée par l'article 27 [7] du règlement. Dans ces conditions, les articles 28 bis et 33, paragraphe 2, ne peuvent pas s'opposer aux cotisations obligatoires prévues par la législation finlandaise.

Sur la troisième question

23. L'article 33, paragraphe 2, du règlement ne se réfère qu'aux prestations de maladie et de maternité et aux cotisations qui leur sont associées. Le règlement ne comporte donc pas de dispositions se référant aux cotisations de pension nationale et limitant leur perception. Ces taxes parafiscales n'auraient aucun rapport avec le droit à une pension ou à une rente. Les cotisations de pension nationale ne pourraient donc pas être considérées comme des cotisations au sens de l'article 33, paragraphe 2, du règlement.

7 — L'article 27 se lit comme suit:
« Le titulaire de pensions ou de rentes dues au titre des législations de deux ou plusieurs États membres, dont celle de l'État membre sur le territoire duquel il réside, et qui a droit aux prestations au titre de la législation de ce dernier État membre, compte tenu, le cas échéant, des dispositions de l'article 18 et de l'annexe VI, ainsi que les membres de sa famille, obtiennent ces prestations de l'institution du lieu de résidence et à la charge de cette institution, comme si l'intéressé était titulaire d'une pension ou d'une rente due au titre de la seule législation de ce dernier État membre. »

Sur la quatrième question

24. Le gouvernement finlandais indique que l'accord des pays nordiques sur la sécurité sociale a été conclu au moment où le règlement est entré en vigueur. Les dispositions de l'accord sont selon lui nécessaires, car le règlement ne tient pas suffisamment compte des situations dans lesquelles le droit aux prestations de maladie n'est pas lié à la perception d'une pension ou d'une rente. Il en résulte que les dispositions de cet accord ne sont pas incompatibles avec les articles 28 bis et 33, paragraphe 2, du règlement.

Sur la cinquième question

25. Dans sa réponse à la cinquième question, le gouvernement finlandais indique que l'article 17 bis [8] prévoit une exception à la règle posée par l'article 13, paragraphe 2, sous f). Dans certains cas, le titulaire d'une pension ou d'une rente peut choisir entre l'ordre juridique de l'État dans lequel il réside et celui de l'État dans lequel il travaille. En se référant à l'objectif et à la genèse de cette disposition, le gouvernement finlandais constate que l'article 17 bis n'est applicable que dans les cas dans lesquels l'État membre qui supporte le paiement de la pension ou de la rente est également redevable des prestations de maladie et de maternité. Tel n'est pas le cas en l'espèce. Les prestations de maladie

8 — Voir ci-après, point 72.

ne sont dues qu'en vertu du seul ordre juridique finlandais.

Sur les sixième, septième et huitième questions

26. Le gouvernement finlandais part du principe que la juridiction de renvoi souhaite savoir dans ces trois questions si la perception de cotisations est contraire à une quelconque règle communautaire. Le gouvernement finlandais considère qu'il n'existe aucune infraction. Le fait que différents États appliquent différents ordres juridiques n'est pas en soi discriminatoire. Dans ces conditions, il n'est pas possible non plus de comparer la situation du requérant avec celle d'une personne résidant en Suède. Celui-ci est en revanche traité comme toute personne résidant en Finlande, indépendamment de sa nationalité et de l'origine de ses revenus. Le prélèvement de cotisations n'est donc pas contraire à l'interdiction de la discrimination ancrée dans le droit communautaire.

2) *La Commission*

27. En ce qui concerne la première question, la Commission considère que les dispositions du règlement n° 1408/71 s'appliquent à la situation du requérant. En revanche, le règlement n° 1612/68 n'est pas applicable selon elle dans les conditions de l'espèce.

Sur les deuxième, troisième et sixième questions

28. Les deuxième, troisième et sixième questions, sur lesquelles la Commission prend globalement position, sont selon elle intimement liées. Il s'agit en définitive de savoir si le règlement s'oppose à la perception de cotisations d'assurance maladie et de pension nationale. Il convient de partir du principe que les dispositions du titre II du règlement constituent un système complet de règles de conflit permettant de déterminer l'ordre juridique applicable. Par conséquent, le requérant entre dans le champ d'application de la législation finlandaise conformément à l'article 13, paragraphe 2, sous f). Il convient de distinguer radicalement de cette question celle de savoir si le requérant doit également acquitter en Finlande des cotisations sociales au titre de sa pension ou de sa rente suédoise. En vertu des articles 28 bis et 28, paragraphe 2 [9], du règlement, c'est le royaume de Suède qui est compétent pour l'octroi de la pension ou de la rente.

29. Les autorités finlandaises font valoir que le droit fondamental à une pension

9 — L'article 28, paragraphe 2, dispose que:
« Dans les cas visés au paragraphe 1, la charge des prestations en nature incombe à l'institution déterminée selon les règles suivantes:
a) si le titulaire a droit auxdites prestations en vertu de la législation d'un seul État membre, la charge en incombe à l'institution compétente de cet État;
b) si le titulaire a droit auxdites prestations en vertu des législations de deux ou plusieurs États membres, la charge en incombe à l'institution compétente de l'État membre à la législation duquel le titulaire a été soumis le plus longtemps; au cas où l'application de cette règle aurait pour effet d'attribuer la charge des prestations à plusieurs institutions, la charge en incombe à celle de ces institutions qui applique la législation à laquelle le titulaire a été soumis en dernier lieu. »

nationale fondé sur la résidence en Finlande doit être considéré comme un droit à une pension ou à une rente au sens de l'article 28 bis, de telle sorte qu'il importe peu qu'une pension ou une rente ait effectivement été versée. Cette opinion ramène la Commission à la formulation de l'article 28 bis du règlement dans sa version finnoise qui traduite de manière littérale peut être comprise par «il n'existe aucun droit à une pension ou à une rente» [10]. Une comparaison avec les autres versions linguistiques du règlement suggère cependant qu'il s'agit d'un droit concret au paiement d'une rente ou d'une pension. Cette acception de la disposition concorde également avec son objectif. L'article 28 bis a été inclus postérieurement dans le règlement pour éviter de faire peser des charges disproportionnées sur le titulaire d'une pension ou d'une rente qui réside dans un État membre dans lequel le régime des prestations de maladie repose sur le lieu de résidence.

30. Si l'on part donc du principe que le requérant n'a droit à aucune pension ou rente servie en Finlande, l'organisme suédois est alors compétent pour prendre en charge les coûts des prestations. Dans la mesure où l'organisme suédois est compétent, la république de Finlande n'a pas le droit de prélever des cotisations en vertu de l'article 33, paragraphe 2. En revanche, la disposition ne comporte aucune règle explicite quant aux cotisations de pension nationale. Cependant, la règle qui y figure doit être comprise comme l'expression d'un principe général [11]. Un éventuel paiement de cotisations n'ouvrirait pas non plus de droit à d'autres prestations au bénéfice du requérant. La Commission estime que les paiements de cotisations exigés sont contraires aux articles 48 et 51 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 42 CE).

31. La Commission propose donc de répondre aux questions posées de la manière suivante:

Deuxième question

L'expression «aucune pension ou rente n'est due» à l'article 28 bis du règlement ne peut être interprétée qu'en ce sens qu'une pension serait due dans une situation où l'intéressé aurait droit en principe à une pension ou à une rente sans que ce droit ait déjà été concrétisé par le versement de ladite pension ou rente, indépendamment de la raison à cela.

Troisième et sixième questions

Il est contraire à l'article 39 CE et à l'article 42 CE, ainsi qu'à l'article 33 du règlement, de réclamer au titulaire d'une pension ou d'une rente, conformément à la législation sociale d'un État membre, au motif qu'il y réside, des cotisations de

10 — Eikä oikeutta eläkkeeseen ole.

11 — Voir arrêt du 21 février 1991, Noij (C-140/88, Rec. p. I-387).

sécurité sociale pour la maladie et la maternité ou pour couvrir la vieillesse, le chômage et l'invalidité, calculées sur une pension versée à l'intéressé au titre de la législation d'un État membre, si l'État membre mentionné en premier lieu ne sert pas de pension à l'intéressé.

Quatrième question

Selon la Commission, une convention conclue entre des États membres, en vertu de laquelle ils renoncent mutuellement, conformément à l'article 36, paragraphe 3, du règlement, à tout remboursement des coûts de prestations en nature, n'affecte pas la relation entre l'État membre et l'assuré. Elle concerne uniquement la relation entre les États membres concernés.

Cinquième question

La Commission considère que le prélèvement de cotisations sociales sur la pension versée par le royaume de Suède est contraire au droit communautaire. Par conséquent les conditions dans lesquelles une demande d'exonération est faite en vertu de l'article 17 bis du règlement importe peu en définitive. Pour le cas où la Cour de justice en jugerait différemment, la Commission indique qu'il appartient en dernier ressort aux juridictions des États membres de décider si une demande peut être introduite rétroactivement. Quoiqu'il en soit, il est utile qu'un État membre impose une procédure administrative d'un caractère différent, par exemple en prévoyant un formulaire.

Sur les septième et huitième questions

La Commission ne constate dans la situation juridique litigieuse aucune discrimination prohibée.

VII — Appréciation

1) *Sur la première question*

32. La première question de la juridiction de renvoi est en premier lieu une question relative au champ d'application ratione materiae et ratione personae du règlement à des faits comme ceux du litige au principal dans lequel la solution dépend éventuellement d'événements qui se sont produits avant l'entrée en vigueur en Finlande du règlement, c'est-à-dire avant l'adhésion de cet État à l'Union européenne.

33. Conformément à l'article 2 de l'acte d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède, les nouveaux États membres sont immédiatement liés par le traité du fait de leur adhésion [12], c'est-à-dire au plus tard le 1er janvier 1995. Cela vaut également pour le droit communautaire dérivé dans la mesure où aucune disposition transitoire n'est explicitement prévue. Dans les faits, les nouveaux États membres étaient déjà liés par le règlement depuis le 1er janvier 1994 du fait de leur adhésion à l'Espace économique européen [13].

34. Le champ d'application matériel du règlement est réglé à son article 4 [14]. Selon cet article, le règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent l'un des types de prestations énumérées. En l'espèce, il s'agit tant de prestations pour maladie que des prestations pour la vieillesse ainsi que finalement de prestations pour accidents du travail ou incapacité professionnelle. Le règlement s'appliquant aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, conformément à l'article 4, paragraphe 2, il n'existe aucun doute quant à l'application matérielle du règlement à des faits tels que ceux du litige au principal.

35. Le champ d'application personnel du règlement est réglé à l'article 2 [15]. En vertu du paragraphe 1 de la disposition, le règlement s'applique en premier lieu «aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs États membres». Il en va de même en vertu du paragraphe 3 pour les «fonctionnaires et [...] [le] personnel qui, selon la législation applicable, leur est assimilé». En tant qu'ancien employé des services publics suédois, le requérant entre donc potentiellement dans le champ d'application du règlement. Concernant la question de savoir s'il convient de prendre éventuellement en compte des événements antérieurs à l'entrée en vigueur du règlement, il y a lieu de renvoyer aux dispositions transitoires de l'article 94 du règlement [16].

12 — La diposition se lit comme suit: «Dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris par les institutions des Communautés avant l'adhésion lient les nouveaux États membres et sont applicables dans ces États dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte».

13 — JO 1994, L 1, p. 606.

14 — L'article 4, paragraphes 1 et 2, est libellé comme suit:
«1. Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:
a) les prestations de maladie et de maternité;
b) les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain;
c) les prestations de vieillesse;
d) les prestations de survivants;
e) les prestations d'accident du travail et de maladie professionnelle;
f) les allocations de décès;
g) les prestations de chomage;
h) les prestations familiales.
2. Le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur concernant les prestations visées au paragraphe 1.»

15 — Voir note 5.

16 — Les paragraphes 2 et 3 de cet article disposent que:
«2. Toute période d'assurance ainsi que, le cas échéant, toute période d'emploi ou de résidence accomplie sous la législation d'un État membre avant le 1er octobre 1972 ou avant la date d'application du présent règlement sur le territoire de cet État membre ou sur une partie du territoire de cet État est prise en considération pour la détermination des droits ouverts conformément aux dispositions du présent règlement.
3. Sous réserve des dispositions du paragraphe 1, un droit est ouvert, en vertu du présent règlement, même s'il se rapporte à une éventualité réalisée antérieurement au 1er octobre 1972 ou à la date d'application du présent règlement sur le territoire de l'État membre intéressé ou sur une partie du territoire de cet État.»

36. La Cour de justice indique à ce sujet dans son arrêt Kuusijärvi [17] que:

«En effet, l'article 94, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 prévoit expressément qu'un droit est ouvert, en vertu dudit règlement, même s'il se rapporte à une éventualité réalisée antérieurement à la date d'application de celui-ci sur le territoire de l'État membre intéressé.

De même, l'article 94, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71 dispose que toute période d'assurance ainsi que, le cas échéant, toute période d'emploi ou de résidence accomplie sous la législation d'un État membre avant la date d'application du règlement sur le territoire de cet État membre sont prises en considération pour la détermination des droits ouverts conformément aux dispositions du règlement.»

37. Lorsque le requérant est retourné en Finlande en 1989, il était déjà titulaire d'une pension. Il n'exerçait donc plus d'activité professionnelle. D'une part, le libellé de l'article 2 du règlement utilise également expressément le passé («qui ont été soumis»). D'autre part, on peut déduire de la jurisprudence de la Cour de justice [18] que la situation juridique du titulaire d'une pension ou d'une rente au sens du règlement doit être assimilée à celle d'un actif aux fins dudit règlement.

38. Dans son arrêt Pierik, la Cour de justice a jugé par exemple que:

«Le règlement n° 1408/71 définit à l'article 1, lettre a), la notion de 'travailleur' comme désignant toute personne qui est assurée, à titre obligatoire ou facultatif, à l'un des régimes de sécurité sociale visés aux alinéas i), ii) et iii) de cette disposition. Une telle définition, édictée 'aux fins de l'application du présent règlement', a une portée générale et couvre, au vu de cette considération, toute personne qui, exerçant ou non une activité professionnelle, possède la qualité d'assuré au titre de la législation de sécurité sociale d'un ou de plusieurs États membres. Il s'ensuit que les titulaires d'une pension ou d'une rente dues au titre de la législation d'un ou de plusieurs États membres, même s'ils n'exercent pas une activité professionnelle, relèvent, du fait de leur affiliation à un régime de sécurité sociale, des dispositions du règlement concernant les 'travailleurs', à moins qu'ils

17 — Arrêt du 11 juin 1998 (C-275/96, Rec. p. I-3419, points 24 et 25).

18 — Arrêts du 31 mai 1979 (182/78, Rec. p. 1977), et du 16 janvier 1992, Commission/France (C-57/90, Rec. p. I-75).

ne fassent l'objet de dispositions particulières édictées à leur égard» [19].

39. Dans son arrêt Commission/France, la Cour de justice a en outre constaté «que les bénéficiaires d'une indemnité de préretraite ou d'une retraite complémentaire sont des travailleurs au sens de l'article 1er, sous a), du règlement n° 1408/71 et qu'ils entrent dans le champ d'application personnel de ce règlement, tel qu'il est décrit à son article 2» [20].

40. De plus, la Cour de justice a jugé dans l'arrêt Walsh [21] que la détermination du champ d'application matériel du règlement ne peut pas dépendre de la question de savoir si le bénéficiaire demeure tenu d'acquitter des cotisations.

41. Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la première question que le règlement s'applique à une personne qui a d'abord exercé une activité rémunérée dans un État membre, qui est devenue titulaire d'une pension dans cet État et qui s'est ensuite établie dans un autre État membre avant l'entrée en vigueur du règlement.

42. Dans la mesure où les questions de droit pertinentes pour le litige peuvent être résolues dans le cadre du règlement, leur solution ne dépendrait pas en l'espèce de l'applicabilité du règlement n° 1612/68 concernant la libre circulation des travailleurs dans la Communauté. On doit cependant souligner les champs d'application différents des règlements nos 1612/68 et 1408/71. Le concept de travailleur applicable dans le cadre des deux règlements est déjà défini de manière différente. Le règlement n° 1612/68 part essentiellement des travailleurs et des membres de leurs familles qui exercent une activité professionnelle. Le règlement (CEE) n° 1251/70 de la Commission, du 29 juin 1970, relatif au droit des travailleurs de demeurer sur le territoire d'un État membre après y avoir occupé un emploi [22], et la directive relative au droit de séjour des travailleurs salariés et non salariés ayant cessé leur activité professionnelle [23], s'appliquent à la réglementation de leur droit de séjour après la cessation de leur activité et aux droits qui y sont associés.

43. L'applicabilité du règlement n° 1612/68 est donc peu vraisemblable. Celui-ci pourrait tout au plus présenter un intérêt à l'égard de l'applicabilité de l'interdiction de

19 — Voir arrêt Pierik (cité à la note 18, point 4).

20 — Voir arrêt Commisssion/France (cité à la note 18, point 11).

21 — Arrêt du 22 mai 1980 (143/79, Rec. p. 1639, point 6).

22 — JO L 142, p. 24.

23 — Directive 90/365/CEE du Conseil, du 28 juin 1990 (JO L 180, p. 28).

la discrimination précisée dans le règlement. Une réponse définitive à la question de l'applicabilité du règlement n° 1612/68 à un cas du type de l'espèce n'est absolument pas nécessaire dans le cadre de la solution retenue ici. Il y a donc lieu de répondre à la première question que tant le traité instituant la Communauté européenne que le règlement n° 1408/71 s'appliquent à un cas comme celui de l'espèce.

2) *Sur la deuxième question*

44. La juridiction de renvoi souhaite savoir comment doit être interprétée l'expression «aucune pension ou rente n'est due» à l'article 28 bis du règlement, si la «pension ou rente» au sens de cette disposition peut être une pension nationale finlandaise ou seulement une pension fondée sur un travail rémunéré, et enfin si la «pension due» peut également être «une pension à laquelle l'intéressé a droit en principe en Finlande» ou uniquement un droit à une pension ou une rente qui dans la situation concrète aboutit effectivement à des versements.

45. La référence de la Commission aux différences de contenu des différentes versions linguistiques du règlement est significative pour le point de départ de l'argumentation. La version finnoise du règlement est libellée comme suit: «eikä oikeutta eläkkeeseen ole», ce qui peut se traduire littéralement par «aucun droit à une pension ou rente (n'existe)»[24]. Ce libellé explique l'interprétation de la disposition retenue par les autorités finlandaises. Les autres versions linguistiques suggèrent cependant une autre compréhension.

46. La version française indique que «aucune rente ou pension n'est due» et la version anglaise «nor is any pension payable». On souligne ici le versement effectif de la rente ou de la pension. Ce libellé plaide donc en faveur de l'interprétation selon laquelle l'expression «aucune pension ou rente n'est due» part du droit au paiement effectif d'une pension ou d'une rente. Un droit abstrait à une pension nationale auquel peut prétendre toute personne résidant sur le territoire d'un État membre qui y a séjourné au moins trois ans et qui, en raison d'autres revenus de cette personne, en particulier sous la forme des prestations de pension ou de rente au titre de l'exercice d'une activité rémunérée, ne trouve pas de concrétisation dans des versements effectifs ne constituerait pas une «pension ou une rente due» au sens de la disposition.

47. Cette interprétation repose — comme l'indique à juste titre la Commission — sur

24 — Cette expression a été traduite par les traducteurs des observations par «il n'existe pas de droit à pension» ou «il n'y a pas de droit à une pension ou une rente».

la définition juridique des concepts «législation», «prestations», «pensions» et «rentes» à l'article 1er, sous j) et t), du règlement. L'article 1er, sous t), met l'accent sur les versements susceptibles d'être effectués [25].

48. L'article 28 bis se trouve dans le premier chapitre «Maladie et maternité» du titre III «Dispositions particulières aux différentes catégories de prestations». L'article 28 réglemente en principe la répartition de base des prestations imposées et l'obligation de supporter les coûts des prestations de maladie dans le cas des retraités et des membres de leurs familles qui possèdent un droit au versement d'une (ou de plusieurs) pensions ou rentes en vertu de la législation d'un (ou de plusieurs) États membres sur le territoire desquels ils ne résident pas. L'article 28 bis comporte à cet égard une règle spéciale introduite a posteriori pour les cas dans lesquels existe, indépendamment des périodes d'assurance ou d'activité professionnelle, un droit aux prestations en nature en vertu de la législation de l'État de résidence. Pour éviter de faire peser une charge disproportionnée sur les organismes de sécurité sociale et de retraite de cet État membre, l'obligation de prise en charge des coûts de l'organisme a été reportée sur l'État membre compétent pour servir les pensions ou rentes. Tant le cadre factuel de la disposition que sa finalité plaident en faveur d'un droit concret à une pension ou à une rente.

49. Pour le cas où un tel droit concret à une pension ou à une rente existerait, il importerait peu qu'il s'agisse uniquement d'un droit à une pension ou à une rente fondée sur une activité rémunérée ou d'un droit à une pension nationale, les «régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs» entrent bien cependant dans le champ d'application matériel du règlement. De plus, le règlement parle également sous son titre III, au chapitre 3, qui a pour objet la réglementation des prestations de vieillesse, de «prestation minimale» [26]. On peut déduire de la jurisprudence de la Cour de justice qu'il s'agit ici des prestations prévues dans les ordres juridiques de certains États membres [27]. Les conditions et le contenu des prestations sont fixés dans les dispositions pertinentes des États membres. Ce qui caractérise des «prestations minimales» au sens de l'article 50 [28] du règlement c'est qu'il s'agit, selon la Cour de justice, «sous des modalités diverses, de dispositions destinées à garantir aux bénéficiaires de pensions un minimum de revenus dépassant le montant qui leur serait acquis normalement sur la base des périodes d'assurance accomplies et des contributions versées. Ces dispositions sont en général destinées à

25 — L'article 1er, sous t), est libellé comme suit: «les termes 'prestations', 'pensions' et 'rentes' désignent toutes prestations, pensions et rentes, y compris tous les éléments à charge des fonds publics, les majorations de revalorisation ou allocations supplémentaires, sous réserve des dispositions du titre III, ainsi que les prestations en capital qui peuvent être substituées aux pensions ou rentes et les versements effectués à titre de remboursement de cotisations».

26 — Voir article 50 du règlement.

27 — Voir arrêt du 17 décembre 1981, Browning (22/81, Rec. p. 3357, point 11).

28 — Il y est indiqué:
«Le bénéficiaire de prestations auquel le présent chapitre a été appliqué ne peut, dans l'État sur le territoire duquel il réside et au titre de la législation duquel une prestation lui est due, percevoir un montant de prestations inférieur à celui de la prestation minimale [...]».

conférer, aux bénéficiaires, la garantie d'un revenu minimal »[29]. Il semble donc indubitable qu'une pension de retraite telle que la pension nationale doive être considérée comme une pension ou une rente au sens du titre III, chapitre 1, du règlement.

50. En complément, il convient encore d'envisager les éventuels motifs pour lesquels une pension ou une rente ne donne pas lieu à un versement dans l'État de résidence et si ceux-ci peuvent éventuellement influencer la solution. Les motifs pour lesquels un droit à une pension ou à une rente ancré de manière abstraite dans un ordre juridique ne trouve pas de concrétisation peuvent être tant formels que matériels. Du point de vue formel, il peut être fait échec à un tel droit parce qu'aucune demande n'est introduite. Le gouvernement finlandais a indiqué par exemple que le requérant n'avait fait aucune demande et qu'il n'était donc pas en mesure de prouver qu'il ne disposait d'aucun droit à une pension ou à une rente. Du point de vue matériel, un droit à une pension ou à une rente peut également ne pas trouver de concrétisation parce que — comme en l'espèce — d'éventuels revenus sont pris en compte dans le calcul de la pension ou de la rente susceptible d'être versée.

51. Le requérant au principal ne disposant pas — comme cela est attesté par les autorités[30] — d'un droit à une pension nationale en raison de ses autres revenus, il existe ici un motif matériel d'exclusion de la perception de la pension. L'aspect formel d'une demande — susceptible d'aboutir à un rejet — ne peut absolument plus être déterminant.

52. Il convient cependant d'ajouter à cet aspect, pour autant qu'on lui accorde une signification plus large, ce qui suit:

Il existe dans la jurisprudence relative aux prestations familiales des parallèles aux conséquences d'un défaut de demande[31], à savoir en ce qui concerne la suppression de prestations dans un État membre en raison de l'existence d'un droit parallèle aux allocations familiales dans un autre État membre. Dans ce contexte, la Cour a jugé que c'est la perception effective des prestations qui importe[32], nonobstant le fait que celle-ci n'ait pas lieu parce qu'aucune demande de prestations n'a été introduite[33].

53. Il y a donc lieu de répondre à la deuxième question que l'expression

29 — Voir arrêt Browning (cité à la note 27, point 11).

30 — Cette affirmation figure à la page 2 de la demande de décision préjudicielle.

31 — Voir arrêts du 13 novembre 1984, Salzano (191/83, Rec. p. 3741); du 23 avril 1986 Ferraioli (153/84, Rec. p. 1401); du 27 juin 1989, Georges (24/88, Rec. p. 1905), et du 4 juillet 1990, Kracht (C-117/89, Rec. p. I-2781).

32 — Voir, par exemple, l'arrêt Salzano (cité à la note 31, point 11).

33 — Confirmé par l'arrêt Kracht (cité à la note 31).

«aucune pension ou rente n'est due» à l'article 28 bis du règlement doit être interprétée en ce sens que ni une pension nationale ni une pension ou une rente au titre d'une activité rémunérée n'est payable. L'appréciation de la situation dépend des circonstances du cas d'espèce, c'est-à-dire du droit à une pension ou à une rente susceptible d'être effectivement versée.

3) *Sur la troisième, la sixième et la huitième question*

54. Pour apprécier la troisième question, il faut tenir compte du fait que nous sommes en présence d'un cas visé à l'article 28 bis. Sa conséquence juridique détermine la prise en charge des coûts des prestations en nature par l'organisme d'un des États compétents pour les pensions ou charges (si, et dans la mesure où, un droit existe lorsque la personne habite sur le territoire de l'État membre — conformément à l'article 28 bis du règlement). Dans le cas d'espèce, c'est l'organisme suédois qui serait compétent pour supporter les frais. Dans ce cas, l'article 33, paragraphe 1, du règlement prévoit que l'organisme est habilité à percevoir sur les pensions et rentes des cotisations destinées à couvrir les prestations de maladie et de maternité.

55. Il y a lieu de déduire de la réponse du requérant aux questions posées par la Cour de justice que l'organisme suédois a quoiqu'il en soit remboursé les coûts des soins pour les années 1996 à 1999. En ce qui concerne la période litigieuse (1994 à 1996), il convient de conclure en outre de manière indirecte qu'il n'a pas été procédé à un remboursement au titre des années 1994 et 1995 parce que la «franchise annuelle» n'a pas été dépassée. C'est ce qui résulte d'une lettre de la caisse de pensions de retraite de Tornio jointe à la réponse du requérant en tant qu'annexe 2.

56. Les réponses du gouvernement suédois aux questions adressées par la Cour sont pertinentes à plusieurs titres au regard de l'article 33 du règlement. D'une part, le gouvernement suédois indique que l'organisme suédois continue d'être compétent au regard des coûts générés par la maladie professionnelle du requérant. Le gouvernement suédois ne semble pas partir d'une obligation de remboursement plus large, ce qui pourrait s'expliquer par la renonciation générale au remboursement des prestations en nature entre le royaume de Suède et la république de Finlande en vertu de l'article 36, paragraphe 3 [34], du règlement. Il conviendra de revenir sur ce point dans le cadre de la réponse à la quatrième question. D'autre part, le gouvernement suédois indique explicitement qu'aucune contribution sociale n'est prélevée en Suède sur les revenus du requérant. Le requérant n'est pas non plus redevable de l'impôt communal. Cependant, les revenus imposables

34 — Voir ci-après, point 69.

perçus en Suède par le requérant sont soumis à un impôt à la source au taux de 25 %. Il s'agit ici d'une imposition des personnes physiques résidant à l'étranger. Cet impôt est prélevé au lieu et place des impôts prélevés en vertu de la loi suédoise sur l'impôt communal et de la loi suédoise sur l'impôt sur le revenu.

57. Faute d'informations plus complètes sur l'articulation entre les impôts et contributions et le régime de sécurité sociale, il n'est pas possible de porter un jugement définitif sur la question de savoir si ces impôts peuvent être du moins considérés, du fait de leur fonction de substitut, comme des cotisations au sens de l'article 33, paragraphe 1 du règlement [35].

58. Quoi qu'il en soit, l'organisation interne aux États membres des institutions de sécurité sociale et de leur financement ne peut pas mettre en cause l'obligation abstraite en vertu du règlement. Pour la poursuite de l'examen, il y a lieu de partir du principe que le litige au principal se situe dans le champ d'application de l'article 33, paragraphe 1.

59. L'article 33, paragraphe 2, règle un autre effet juridique de l'article 28 bis: lorsque, dans ces cas, — conformément à son libellé [36] — le titulaire d'une pension ou d'une rente est soumis, du fait de son lieu de résidence, à cotisations ou retenues équivalentes pour la couverture des prestations de maladie et de maternité en vertu de la législation de l'État membre sur le territoire duquel il réside, ces cotisations ne sont pas exigibles.

60. La juridiction de renvoi part manifestement du principe que, en cas d'ouverture du champ d'application de l'article 28 bis du règlement, la renonciation au prélèvement des cotisations d'assurance maladie en Finlande est prescrite conformément à l'article 33, paragraphe 2, et ne présente en outre aucune difficulté. Cette conséquence juridique résulte d'une part indirectement du libellé de l'article 33, paragraphe 2, du règlement. Cette vision des choses étant étayée par la jurisprudence de la Cour de justice selon laquelle l'article 33 du règlement interdit à l'institution d'un État membre débitrice d'une pension ou d'une rente d'exiger des cotisations pour la couverture des prestations de maladie et de maternité prises en charge par une institution d'un autre État membre [37]. La question des cotisations de pension nationale prélevées au titre des années 1994 et 1995 reste cependant en suspens. La juridiction de renvoi souhaite donc savoir si ces cotisations prélevées pour la couverture

35 — Et cela d'autant plus qu'il faut conclure des réponses du gouvernement suédois qu'entre 1993 et 1997 une partie des contributions sociales a été prélevée sous forme de cotisations générales de la même manière que l'impôt sur le revenu.

36 — Voir le libellé de cette disposition au point 8.

37 — Voir arrêt Noij (cité à la note 11, point 11).

des pensions nationales sont couvertes par le concept de cotisation de l'article 33, paragraphe 2. Si tel n'était pas le cas, se poserait en outre la question de savoir si la perception de ces cotisations méconnaît une autre norme communautaire, qu'il s'agisse du droit primaire ou du droit dérivé. Il convient donc de traiter les sixième et huitième questions dans ce contexte.

61. L'objectif de l'article 33, paragraphe 2, du règlement qui est en rapport avec celui du règlement, lequel est de contribuer à l'établissement d'une liberté de circulation des travailleurs migrants aussi complète que possible, plaide en faveur d'une acception large de la notion de «cotisations ou retenues équivalentes» au sens de ladite disposition qui ne se limite pas aux cotisations d'assurance maladie [38].

La Cour de justice indique en outre dans son arrêt Noij:

«Or, il serait contraire à un tel objectif qu'en l'absence de raisons d'intérêt général un travailleur puisse être privé d'une partie d'une pension reçue au titre de la législation d'un État membre, du simple fait qu'il est allé résider dans un autre État membre» [39].

62. La Cour en tire la conséquence suivante:

«Il résulte de ce qui précède que les règles énoncées par l'article 33, précité, relatives aux prestations de maladie ou de maternité, constituent l'application d'*un principe plus général* selon lequel le titulaire d'une pension ou d'une rente ne peut pas se voir réclamer, du fait de sa résidence sur le territoire d'un État membre, des cotisations d'assuré obligatoire pour la couverture de prestations prises en charge par une institution d'un autre État membre» [40].

63. Cette interprétation large est tout à fait à même de permettre de faire entrer les cotisations de pensions nationales litigieuses pour les années 1994 et 1995 dans le concept de «cotisations ou retenues équivalentes». Pour de telles cotisations destinées à financer les régimes des prestations de vieillesse, d'incapacité de travail et de chômage, on ne peut déduire du règlement aucune règle plus spécifique d'une situation comme celle à la base de l'article 28 bis combiné à l'article 33, et une interprétation large de la règle de l'article 33, paragraphe 2, semble donc indiquée. Le fait que les cotisations acquittées ne correspondent à

38 — Voir, en ce sens, l'arrêt Noij (cité à la note 11, point 13).

39 — Ibidem, point 13.

40 — Ibidem, point 14, italiques rajoutés.

aucun droit aux prestations plaide également en ce sens.

64. L'interdépendance entre paiements de cotisations et droit aux prestations a déjà été soulignée par la Cour de justice dans des arrêts antérieurs. Elle a par exemple jugé dans l'arrêt Terhoeve [41] qu'une règle qui avait pour effet «qu'un État membre perçoive d'un travailleur ayant transféré en cours d'année sa résidence d'un État membre dans un autre pour y exercer une activité salariée des cotisations de sécurité sociale plus lourdes que celles qui seraient dues, dans des circonstances analogues, par un travailleur qui aurait conservé pendant toute l'année sa résidence dans l'État membre en question, *sans que le premier travailleur bénéficie au demeurant de prestations sociales supplémentaires*» [42] était contraire à l'article 48 du traité. Dans trois procédures de recours en manquement [43] contre la République française, la Commission a agi contre la perception de cotisations pour le remboursement de la dette sociale [44] et de la contribution sociale généralisée [45] dans la mesure où la perception de cotisations porte sur les revenus d'activité et de remplacement obtenus par des travailleurs salariés et indépendants résidant en France et relevant fiscalement de cet État membre à l'occasion d'une activité professionnelle exercée dans un autre État membre et qui, de ce fait, sont soumis au régime de sécurité sociale de cet État d'emploi conformément aux dispositions du règlement. Selon la Commission, ladite perception constitue un double prélèvement social contraire tant au règlement qu'aux articles 48 et 52 du traité CE (devenu, après modification, article 43) [46]. La Cour a constaté, d'une part, une violation de l'article 13 du règlement et, d'autre part, une violation des articles 48 et 52 du traité.

65. Si l'on transpose ces principes de la jurisprudence au cas d'espèce, on peut partir du principe qu'un prélèvement de cotisations pour financer les pensions nationales, contraire à l'article 33, paragraphe 2, constitue également une violation des articles 48 et 52 du traité. Tant les dispositions du règlement que lesdites dispositions du traité sont d'application directe et le particulier peut s'en prévaloir directement.

66. Même si la Cour de justice ne devait pas qualifier ces cotisations de pension nationale de cotisations ou retenues équivalentes, le particulier conserverait néanmoins la possibilité de se prévaloir directement des dispositions du traité. Le fait que les cotisations de pension nationale ont été qualifiées de taxes parafiscales par le gouvernement finlandais ne s'oppose pas à cette opinion. En effet, il est incontestable que les prélèvements ne sont pas effectués au titre de l'imposition générale mais sont affectés au financement des régimes de

41 — Arrêt du 26 janvier 1999 (C-18/95, Rec. p. I-345).

42 — Voir arrêt Terhoeve (cité à la note 41, point 42, italiques rajoutés).

43 — Voir arrêts du 15 février 2000, Commission/France (C-34/98 et C-169/98, Rec. p. I-995 et I-1049).

44 — Note sans pertinence pour la traduction française.

45 — Note sans pertinence pour la traduction française.

46 — Voir arrêts du 15 février 2000, Commission/France (C-34/98, cité à la note 43, points 19 et 20, ainsi que C-169/98, cité à la note 43, points 18 et 19).

vieillesse, d'incapacité du travail et de chômage. Il y a également lieu à cet égard de renvoyer aux arrêts rendus dans les affaires C-34/98 [47] et C-169/98 [48].

67. Il y a donc lieu de répondre aux troisième, sixième et huitième questions de la manière suivante: les contributions prélevées pour couvrir le financement des prestations de vieillesse, d'incapacité de travail et de chômage (cotisations de pension nationale) sont susceptibles, dans les circonstances du cas d'espèce, d'entrer dans le concept de «cotisations ou retenues équivalentes» au sens de l'article 33, paragraphe 2, du règlement. Elles doivent en tout cas être cependant appréciées à l'aune des articles 48 et 52 du traité que leur perception méconnaît dans la mesure où les versements de cotisations ne correspondent pas à un droit aux prestations.

4) *Sur la quatrième question*

68. Dans sa quatrième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si une renonciation mutuelle des États membres concernés au remboursement des coûts des soins prodigués produit des effets sur l'interprétation des dispositions pertinentes du règlement.

69. L'article 36, paragraphe 3, du règlement qui règle le remboursement entre les organismes compétents prévoit que:

«Deux ou plusieurs États membres, ou les autorités compétentes de ces États, peuvent prévoir d'autres modes de remboursement ou renoncer à tout remboursement entre les institutions relevant de leur compétence.»

70. Les États membres concernés, la république de Finlande et le royaume de Suède, ont fait usage de cette compétence dans le cadre de l'accord nordique sur la sécurité sociale et ont renoncé mutuellement au remboursement des coûts des prestations en nature. Comme cela a déjà été évoqué dans le cadre de la réponse à la troisième question, le fait que des États membres fassent usage de la liberté qui leur a été accordée pour la mise en œuvre des dispositions du règlement ne peut avoir aucun effet sur la répartition initiale des charges et à plus forte raison sur la situation des différents organismes compétents telle que l'a voulue et prévue le règlement. Il y a donc lieu de répondre à la quatrième question de la manière suivante:

L'interprétation des articles 28 bis et 33, paragraphe 2, du règlement n'est pas affectée par le fait que la république de Finlande

47 — Cité à la note 43.
48 — Cité à la note 43.

et le royaume de Suède ont fait usage de la possibilité offerte par l'article 36, paragraphe 3, du règlement en renonçant mutuellement au remboursement des coûts des soins prodigués.

5) Sur la cinquième question

71. Dans sa cinquième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si, et le cas échéant dans quelles conditions, la dérogation à l'application de la législation de l'État de résidence peut être sollicitée dans le cas où une obligation de payer des cotisations résulterait des dispositions pertinentes du règlement. Selon la solution défendue ici, une telle obligation au profit du système finlandais de sécurité sociale dans un cas comme celui du requérant ne découle justement pas de l'interprétation combinée des articles 28 bis et 33, paragraphe 2. Il n'y a donc pas lieu d'apporter une réponse explicite à la cinquième question. Les réflexions faites sur la question posée sont donc purement théoriques.

Il convient de partir de l'article 17 bis qui est libellé comme suit:

«Le titulaire d'une pension ou d'une rente due au titre de la législation d'un État membre ou de pensions ou de rentes dues au titre des législations de plusieurs États membres, qui réside sur le territoire d'un autre État membre, peut être exempté, à sa demande, de l'application de la législation de ce dernier État, à condition qu'il ne soit pas soumis à cette législation en raison de l'exercice d'une activité professionnelle.»

Cette disposition a été intégrée au règlement par le règlement (CEE) n° 2195/91 du Conseil [49]. Le quatrième considérant se lit comme suit:

«considérant qu'il faut insérer une nouvelle disposition au règlement (CEE) n° 1408/71 prévoyant l'exemption des titulaires de pensions ou de rentes de l'application de la législation de l'État de résidence, quand ils ont déjà droit aux prestations d'assurance maladie, de maternité et aux prestations familiales au titre de la législation d'un autre État membre».

72. L'article 17 bis du règlement parle uniquement d'une «demande» sans autre précision. L'exigence d'une demande peut être déduite du fait que l'initiative doit venir du titulaire de la pension concerné. Cependant, cela ne peut être le cas que si ce dernier est informé de cette possibilité. À

49 — Règlement du 25 juin 1991 modifiant le règlement n° 1408/71 et le règlement (CEE) n° 574/72 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 206, p. 2).

cet égard, le ou les organismes compétents ont donc l'obligation d'informer la personne concernée de la possibilité pour elle de faire valoir ce droit sous peine de le perdre.

73. En ce qui concerne les effets d'une telle demande, il y a lieu d'indiquer qu'il appartient à l'ordre juridique des États membres de prévoir la procédure administrative, dans le respect bien entendu des prescriptions communautaires. L'effet rétroactif d'une demande introduite en vertu de l'article 17 bis du règlement semble donc tout à fait possible lorsque et dans la mesure où la personne concernée n'a pas été déjà informée au préalable de la possibilité d'introduire une demande et de ses effets.

6) *Sur la septième question*

74. Dans sa septième question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si le requérant fait l'objet d'une discrimination contraire au droit communautaire et peut ainsi se prévaloir de l'interdiction de la discrimination telle qu'elle est posée à l'article 3 du règlement et à l'article 6 du traité CE (devenu, après modification, article 12 CE).

75. Il convient d'indiquer en premier lieu que le cas d'espèce n'est pas un cas classique de discrimination contraire au droit communautaire. Le requérant n'est pas moins bien traité en Finlande qu'un ressortissant finlandais. Le cas d'un Finlandais établi en Suède, à l'égard duquel il existe selon le requérant une discrimination et que la juridiction de renvoi présuppose manifestement être pertinent comme cadre de référence, n'est pas comparable avec celui d'un Suédois établi en Finlande au regard du principe général de l'égalité de traitement.

76. Il peut cependant s'agir en l'espèce d'un problème d'égalité de traitement bien qu'il ne s'agisse pas directement d'un cas d'application de l'interdiction générale de la discrimination. La Commission a ainsi soutenu dans les procédures de recours en manquement contre la République française déjà évoquées [50] que les personnes résidant en France qui sont cependant soumises à l'ordre juridique d'un autre État membre du fait de leur activité professionnelle seraient traitées de manière « inégale ». Cette forme d'inégalité de traitement doit cependant être résolue par le recours aux interdictions des entraves visées aux articles 48 et 52 du traité. Nous avons déjà pris position à cet égard [51].

50 — Arrêts rendus dans les affaires C-34/98 et C-169/98 (cités à la note 43).

51 — Voir points 64 et suiv. ci-dessus.

VIII — Conclusion

77. Compte tenu des considérations qui précédent, nous proposons de répondre aux questions posées dans la demande de décision préjudicielle de la manière suivante:

« 1) Tant le traité instituant la Communauté européenne que le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, s'appliquent à un cas du type de celui de l'espèce.

2) L'expression 'aucune pension ou rente n'est due' à l'article 28 bis du règlement n° 1408/71 est à interpréter en ce sens que ni une pension nationale ni une pension ou une rente versée au titre d'un activité rémunérée n'est payable. L'appréciation de la situation dépend des circonstances du cas d'espèce, c'est-à-dire du droit à une pension ou à une rente susceptible d'être effectivement versée.

3) Les contributions prélevées pour couvrir le financement des prestations de vieillesse, d'incapacité de travail et de chômage (cotisations de pension nationale) sont susceptibles, dans les circonstances du cas d'espèce, d'entrer dans le concept de 'cotisations ou retenues équivalentes' au sens de l'article 33, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71. Elles doivent en tout cas être cependant appréciées à l'aune des articles 48 et 52 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 43 CE), que leur perception méconnaît dans la mesure où les versements de cotisation ne correspondent pas à un droit aux prestations. »