

Affaire C-39/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

26 janvier 2023

Jurisdiction de renvoi :

Högsta förvaltningsdomstolen (Suède)

Date de la décision de renvoi :

24 janvier 2023

Parties requérantes :

KEVA

Landskapet Ålands pensionsfond

Kyrkans Centralfond

Partie défenderesse :

Skatteverket

HÖGSTA [OMISSIS]

FÖRVALTNINGS [OMISSIS]

DOMSTOLEN [OMISSIS]

[OMISSIS]

REQUÉRANTES

1. KEVA
2. Landskapet Ålands pensionsfond
3. Kyrkans Centralfond

[OMISSIS]

Finlande

DÉFENDERESSE

Skatteverket (Administration fiscale, Suède) [OMISSIS]

[OMISSIS]

OBJET

Impôt sur les dividendes, etc ; saisine à titre préjudiciel de la Cour de justice de l'Union européenne

[OMISSIS]

Le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative, Suède) rend la présente

DÉCISION

Une demande de décision préjudicielle est adressée à la Cour de justice de l'Union européenne en application de l'article 267 TFUE, conformément à la demande de décision ci-jointe (annexe au procès-verbal).

[OMISSIS]

Annexe au procès-verbal

Demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE relative à l'interprétation de l'article 63 TFUE

Introduction

- 1 La présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de la libre circulation des capitaux au titre du traité FUE. Les questions préjudicielles ont été soulevées dans des affaires concernant trois institutions de retraite établies en Finlande. Lorsque les institutions de retraite recevaient des dividendes de sociétés suédoises, la retenue à la source suédoise (dénommée en Suède « kupongskatt », l'impôt sur les dividendes) était perçue sur ces dividendes. Le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative) souhaite savoir si cette mesure est compatible avec la libre circulation des capitaux au titre du traité FUE.

Dispositions pertinentes du droit de l'Union

- 2 Aux termes de l'article 63, paragraphe 1, TFUE, toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites.

- 3 Les articles 64 à 66 prévoient certaines dérogations à l'article 63. L'article 65, paragraphe 1, sous a), TFUE, prévoit notamment que l'article 63 TFUE ne porte pas atteinte au droit qu'ont les États membres d'appliquer les dispositions pertinentes de leur législation fiscale qui établissent une distinction entre les contribuables qui ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne leur résidence ou le lieu où leurs capitaux sont investis. Toutefois, selon l'article 65, paragraphe 3, ces mesures ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée à la libre circulation des capitaux et des paiements telle que définie à l'article 63.

Les dispositions nationales applicables

Les dispositions relatives à l'impôt sur les dividendes

- 4 Les dispositions relatives à l'impôt sur les dividendes figurent dans la kupongskattelagen (1970:624) (loi n° 624 de 1970 relative à l'impôt sur les dividendes).
- 5 Conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de cette loi, l'impôt sur les dividendes doit, en règle générale, être acquitté au profit de l'État pour toute distribution de dividendes d'actions de sociétés anonymes suédoises. Selon l'article 4, paragraphe 1, sont redevables de l'impôt les personnes morales étrangères qui ont droit à des dividendes si les dividendes versés ne se rapportent pas aux revenus d'une activité économique ou commerciale exercée par l'intermédiaire d'un établissement stable exploité en Suède.
- 6 L'article 5 dispose que l'impôt sur les dividendes est perçu au taux de 30 % des dividendes distribués. Toutefois, en vertu de l'article 27, il existe un droit au remboursement dans certaines situations. Il ressort notamment du paragraphe 1 que si l'impôt sur les dividendes a été perçu au-delà du montant dû conformément à une convention visant à éviter la double imposition, le bénéficiaire a droit au remboursement des sommes retenues en excès.

Les dispositions relatives à l'impôt sur le revenu

- 7 En vertu du chapitre 6, articles 3 et 4, de l'inkomstskattelagen (1999:1229) (loi n° 1229 de 1999, relative à l'impôt sur le revenu), les personnes morales suédoises sont, en règle générale, assujetties sur tous leurs revenus en Suède et à l'étranger.
- 8 Selon le chapitre 6, paragraphe 7, les personnes morales étrangères sont partiellement assujetties. Cela signifie qu'elles ne sont assujetties à l'impôt que sur les revenus visés à l'article 11, paragraphe 1. Il découle de cette dernière disposition que l'assujettissement limité couvre, entre autres, les revenus provenant d'un établissement fixe ou d'un bien immobilier situés en Suède.

- 9 Selon le chapitre 7, article 2, paragraphe 1, l'État est totalement exonéré de l'obligation fiscale. Cette dérogation s'applique à l'État suédois en tant que tel, mais pas, par exemple, aux entreprises publiques.
- 10 Le chapitre 12, article 2, paragraphe 1, dispose que les termes et expressions figurant dans la loi relative à l'impôt sur le revenu comprennent également les situations étrangères équivalentes, à moins qu'il ne soit indiqué ou qu'il ne ressorte du contexte que seules les situations suédoises sont visées. Le paragraphe 2 précise en outre que le paragraphe 1 ne s'applique pas aux dispositions relatives à l'État.
- 11 Il résulte du chapitre 6, article 9, paragraphe 1, que les États étrangers et les collectivités étrangères doivent être traités comme des sociétés étrangères.

La convention fiscale entre les pays nordiques

- 12 Le Danemark, les îles Féroé, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède ont signé une convention multilatérale préventive de la double imposition dans le domaine de l'impôt sur le revenu et sur le patrimoine (ci-après la « convention fiscale entre les pays nordiques »). Cette convention a été transposée dans le droit suédois par la lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna (loi n° 1512 de 1996 relative à la convention préventive de la double imposition entre les pays nordiques).
- 13 En vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la convention fiscale, les dividendes versés par une société résidente d'un État contractant à une personne résidente d'un autre État contractant sont également imposables dans l'État contractant dans lequel la société qui verse les dividendes est résidente. Si le bénéficiaire effectif du dividende est une personne résidente de l'autre État contractant, l'impôt perçu ne peut excéder 15 % du montant brut du dividende.
- 14 L'article 25 prévoit des méthodes pour éviter la double imposition. En ce qui concerne les personnes ayant leur résidence en Finlande, il est prévu que ces personnes ont, en règle générale, le droit de déduire de l'impôt sur le revenu finlandais un montant égal à l'impôt sur le revenu payé en application de la législation d'un autre État contractant et conformément à la convention.

Les faits

Les requérantes et le régime finlandais de la pension professionnelle

- 15 Les affaires concernent trois institutions de retraite qui ont été créées dans le cadre du régime finlandais de la pension professionnelle. Le régime de la pension professionnelle est basé sur le versement par l'employeur de cotisations à une « caisse de retraite » au bénéfice des employés. En Finlande, l'assurance pension professionnelle est obligatoire et prévue par la loi.

- 16 *KEVA* est la caisse de retraite qui gère les pensions des employés du secteur municipal en Finlande. Elle a pour mission principale de gérer les fonds de l'assurance pension professionnelle prévue par la loi. En outre, elle effectue certaines tâches administratives, comme le paiement des pensions et la collecte des cotisations de retraite. *KEVA* est une personne morale de droit public au sens du droit finlandais.
- 17 *Landskapet Ålands pensionsfond* (le fonds de pension de la province d'Åland) est la caisse de retraite chargée de la gestion des pensions des salariés employés par la province d'Åland. Sa mission principale est de gérer les fonds du régime légal de l'assurance pension professionnelle. Toutefois, c'est la province d'Åland qui est responsable, entre autres, du paiement des pensions des salariés. Le fonds de pension ne possède pas de personnalité juridique distincte, mais fait partie de la province d'Åland (Finlande). Les ressources du fonds sont séparées du budget de la province.
- 18 Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, le *Kyrkans Centralfond* (fonds central de l'Église) était la caisse de retraite des employés de l'Église évangélique luthérienne de Finlande. Il gérait les fonds dans le cadre du régime légal de l'assurance pension professionnelle. Il s'occupait également des fonds détenus par la communauté à d'autres fins, par exemple aux fins du soutien économique des congrégations. Le paiement des pensions de retraite était géré par *KEVA*. Le fonds n'a pas de personnalité juridique distincte, mais fait partie de l'Église évangélique luthérienne de Finlande.
- 19 *KEVA* est exonérée de l'impôt en Finlande. Le fonds de pension de la province d'Åland est en partie exonéré de l'impôt en Finlande, et il ne paie pas d'impôts sur les dividendes versés par des sociétés par actions. Le fonds central de l'Église est en pratique exonéré de l'impôt sur le revenu en Finlande.

Les fonds de pension publics et le régime suédois des pensions de vieillesse fondées sur le revenu

- 20 La tâche principale des fonds de pension publics suédois est de gérer le capital appartenant aux pensions de vieillesse fondées sur le revenu, qui fait partie du régime général de pension de vieillesse suédois. Celui-ci fait lui-même partie du système de sécurité sociale public et obligatoire.
- 21 La pension de vieillesse fondée sur le revenu est basée sur les revenus professionnels que le retraité a perçus au cours de sa vie et sur certains autres avantages ouvrant droit à pension. Elle se compose, d'une part, de la pension proportionnelle provenant d'un régime par répartition et, d'autre part, de la pension à prime provenant d'un régime par capitalisation.
- 22 Le régime par répartition implique que les cotisations payées au cours d'une année donnée sur les revenus perçus par l'assuré sont utilisées pour financer les retraites payées au cours de la même année. Les assurés perçoivent des droits à pension qui

leur donnent droit à la pension proportionnelle. Le montant de la retraite dépend de la valeur des droits à pension et de l'évolution générale des revenus.

- 23 Tous les fonds de pension publics, à l'exception du septième fonds, gèrent des capitaux qui doivent servir à protéger la pension de retraite fondée sur le revenu au sein du régime par répartition, afin d'équilibrer les excédents et les déficits du solde net entre les cotisations de retraite et les retraites, de même qu'à contribuer au rendement du système de retraite à plus long terme. Le septième fonds de pension public gère le capital qui provient de la partie de la pension à prime de la pension de vieillesse fondée sur le revenu. En tant que qu'organismes publics, les fonds de pension publics font partie de l'État et bénéficient donc de l'exonération fiscale de l'État.

Les procédures devant l'Administration fiscale et les juridictions suédoises

- 24 Les trois caisses de retraite finlandaises ont perçu des dividendes de sociétés suédoises au cours de la période allant de 2003 à 2016. Les dividendes ont été soumis à l'impôt sur les dividendes suédois. Dans la mesure où les dividendes versés aux caisses de retraite n'ont pas été imposés en Finlande, l'impôt sur les dividendes suédois n'a pas pu être déduit conformément à la convention fiscale entre les pays nordiques.
- 25 Les caisses de retraite ont demandé le remboursement de l'impôt sur les dividendes suédois à l'Administration fiscale. La demande de KEVA portait sur un montant d'environ 20 millions de couronnes suédoises. Le fonds de pension de la province d'Åland a demandé un remboursement d'environ 200 000 euros et d'environ 1,5 million de couronnes suédoises. En ce qui concerne le fonds central de l'Église, le montant demandé était d'environ 400 000 euros. Les caisses de retraite ont également demandé que les montants soient remboursés avec des intérêts.
- 26 À l'appui de leurs demandes, les caisses de retraite ont fait valoir que la perception de l'impôt sur les dividendes est contraire à la libre circulation des capitaux au titre du traité FUE, car elles sont comparables aux fonds de pension publics, lesquels sont exonérés de l'impôt sur le revenu.
- 27 L'Administration fiscale a rejeté les demandes au motif que la situation des caisses de retraite n'est pas objectivement comparable à celle des fonds de pension publics suédois.
- 28 Les caisses de retraite ont saisi le Förvaltningsrätten i Falun (tribunal administratif de Falun, Suède) qui a rejeté les recours pour les motifs principaux suivants. Les caisses de retraite finlandaises et les fonds de pension publics suédois présentent certaines différences en ce qui concerne leurs tâches et leur organisation. L'exonération fiscale des fonds de pension publics se justifie en outre par le fait qu'ils font partie de l'État suédois. L'exonération s'explique par le fait que la taxation antérieure de l'État ne procurait aucune ressource au budget général et

qu'il existait donc des raisons administratives de supprimer l'obligation fiscale de l'État. Il s'agit donc d'une exonération qui se justifie pour des raisons autres que purement fiscales. Le prélèvement de l'impôt sur les dividendes ne peut donc pas être considéré comme discriminatoire du point de vue du traité FUE.

- 29 Les caisses de retraite ont interjeté appel devant le Kammarrätten i Sundsvall (Cour administrative d'appel de Sundsvall, Suède), qui a rejeté les appels pour les motifs principaux suivants. Le droit de l'Union n'oblige pas la Suède à traiter un autre État membre ou un organisme public étranger de la même manière que l'État suédois à des fins fiscales. Le fait que l'État suédois ne s'impose pas lui-même ne fait qu'éviter une circulation des fonds au sein du secteur public. Les caisses de retraite et les fonds de pension publics suédois ne se trouvent donc pas dans des situations objectivement comparables.
- 30 Les caisses de retraite se sont pourvues en cassation contre les arrêts du Kammarrätten devant le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative), qui les a autorisées à former un pourvoi en ce qui concerne la question de savoir s'il est compatible avec la libre circulation des capitaux prévue par le traité FUE de prélever un impôt sur les dividendes versés à une institution de retraite publique établie en Finlande. La question de l'autorisation à former un pourvoi pour ce qui concerne les autres aspects en cause dans ces affaires a été suspendue.

Les arguments des parties

Les caisses de retraite

- 31 Le prélèvement par la Suède d'un impôt sur les dividendes versés en Suède à des institutions de retraite publiques finlandaises est contraire à la libre circulation des capitaux au sens de l'article 63 TFUE. Cet impôt sur les dividendes ne concerne que les personnes partiellement assujetties, quelle que soit la qualité du bénéficiaire. Les institutions de retraite publiques finlandaises doivent être comparées aux fonds de pension publics suédois qui sont exonérés de l'impôt sur les revenus de dividendes. Les institutions de retraite publiques finlandaises sont soumises à l'impôt sur les dividendes suédois et n'ont donc pas la même possibilité que leurs homologues suédois de bénéficier d'une exonération d'impôts sur les dividendes distribués. Étant donné qu'elles sont exonérées de l'impôt sur le revenu finlandais, elles ne peuvent pas déduire l'impôt sur les dividendes suédois en Finlande. L'impôt sur les dividendes suédois représente donc un coût final. Les institutions de retraite publiques finlandaises sont donc désavantagées par rapport aux fonds de pension publics suédois, ce qui constitue une restriction à la libre circulation des capitaux au titre du traité FUE. La restriction ne peut pas être justifiée.
- 32 Les systèmes de retraite suédois et finlandais ont le même type d'organisation et de structure juridique. Ils sont financés de la même manière et ont la même fonction et le même objectif social. De même, les institutions des systèmes de

pension respectifs fonctionnent presque exactement de la même manière. Tout comme les fonds de pension publics suédois font partie de l'État suédois, le fonds de pension de la province d'Åland et le fonds central de l'Église font partie, respectivement, de la province d'Åland et de l'Église évangélique luthérienne. KEVA est dotée de la personnalité juridique propre, mais cela ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit traitée de la même manière que les fonds de pension publics, étant donné que la comparabilité doit être analysée dans son ensemble, c'est-à-dire compte tenu de la fonction et de la finalité de l'institution et des activités qu'elle exerce.

- 33 En Suède, les cotisations légales au régime de pension sont versées aux fonds de pension publics, tandis que, en Finlande, ce sont les caisses de retraite qui gèrent la pension légale. En Suède, bien que les pensions soient versées par la Försäkringskassan (caisse de maladie, Suède), l'argent provient des fonds de pension publics. Les fonds de pension publics et les caisses de retraite finlandaises figurent parmi les plus grands gestionnaires de patrimoine de leur pays et exercent une activité de placement de capitaux très étendue. En outre, tant les fonds de pension publics que les caisses de retraite publiques finlandaises sont exonérés de l'impôt sur le revenu dans leur propre pays. Il est donc clair que les caisses de retraite publiques finlandaises doivent être mises sur un pied d'égalité avec les fonds de pension publics suédois.

L'Administration fiscale

- 34 La perception de l'impôt sur les dividendes suédois ne constitue pas une restriction à la libre circulation des capitaux interdite par le droit de l'Union, puisque les caisses de retraite finlandaises et les fonds de pension publics suédois ne se trouvent pas dans des situations objectivement comparables.
- 35 Les fonds de pension publics ne possèdent pas de personnalité juridique propre, mais chaque organisme fait partie de l'État pris en tant qu'entité juridique. Les autorités étatiques ne sont donc pas des entités juridiques indépendantes, mais font seulement partie de l'entité juridique de l'État. Même si les caisses de retraite finlandaises et les fonds de pension publics devaient être considérés comme opérant dans des conditions similaires en termes d'organisation, de fonction et d'objectif, ils ne peuvent être considérés comme se trouvant dans des situations objectivement comparables en ce qui concerne les activités de l'État et l'objectif d'exonération fiscale de l'État.
- 36 La raison pour laquelle l'État est exonéré de l'impôt est que l'impôt ne rapporte aucun fonds au budget général, mais nécessite une administration importante. L'objectif de l'exonération fiscale est donc tout à fait différent de celui d'éviter ou d'atténuer la double imposition économique.

Nécessité d'un renvoi préjudiciel

Introduction

- 37 Il y a lieu de relever que les dividendes versés par des sociétés suédoises à des institutions de retraite publiques étrangères sont soumis à l'impôt sur les dividendes suédois. Il y a également lieu de constater que les fonds de pension publics suédois font partie de l'État suédois et que les dividendes d'actions qui sont gérés par les fonds de pension publics ne sont donc pas imposés en Suède.
- 38 La question est de savoir s'il est compatible avec la libre circulation des capitaux de prélever un impôt sur les dividendes versés aux caisses de retraite finlandaises.

L'avis motivé de la Commission

- 39 La Commission européenne a ouvert une procédure en manquement contre la Suède et a fait valoir, dans un avis motivé du 2 décembre 2021, qu'il était contraire à l'article 63 TFUE d'exonérer les dividendes versés aux fonds de pension publics tout en imposant les dividendes versés à des institutions de retraite publiques comparables établies dans d'autres États membres [référence de la Commission : C(2021)8812 final ; numéro de dossier 2020/4035].
- 40 Le gouvernement suédois a répondu à la Commission que les institutions de retraite publiques étrangères et les fonds de retraite publics ne se trouvent pas dans des situations objectivement comparables. En outre, le gouvernement a fait valoir que la différence de traitement est en tout état de cause justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.

La jurisprudence antérieure de la Cour de justice

- 41 Il résulte de la jurisprudence de la Cour qu'une différence de traitement des dividendes versés aux fonds de pension résidents et non-résidents qui aboutit à une imposition plus lourde de ces derniers constitue une restriction à la libre circulation des capitaux en principe interdite par l'article 63 TFUE (arrêt du 2 juin 2016, Pensioenfond Metaal en Techniek, C-252/14, EU:C:2016:402, point 44). Toutefois, il ressort du même arrêt (point 47) qu'une telle différence de traitement est compatible avec le traité si elle concerne des situations qui ne sont pas objectivement comparables ou si elle est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.
- 42 La question de savoir si une situation transfrontalière est ou non comparable avec une situation interne doit être examinée en tenant compte de l'objectif poursuivi par les dispositions nationales en cause ainsi que de l'objet et du contenu de ces dernières (arrêt du 2 juin 2016, Pensioenfond Metaal en Techniek, C-252/14, EU:C:2016:402, point 48).

- 43 Dans cette affaire, la Cour a examiné si un fonds de pension non-résident en Suède se trouve dans une situation comparable à celle d'un fonds de pension résident en Suède. La Cour a notamment tenu du compte du fait que les fonds de pension résidents font l'objet d'une taxation fondée sur une imposition forfaitaire fictive sur la base des actifs nets du fonds, ainsi que du fait qu'une telle taxation n'est pas possible en ce qui concerne les fonds de pension non-résidents. Au regard de l'objectif poursuivi par la législation suédoise, ainsi que de son objet et de son contenu, la Cour a donc estimé qu'un fonds de pension non-résident ne se trouve pas dans une situation comparable à celle d'un fonds de pension résident (point 63).
- 44 Dans cette affaire, la comparaison a été faite par rapport à des entités de droit privé. En revanche, dans les présentes affaires, il s'agit d'entités de droit public. L'arrêt *Pensioenfond Metaal en Techniek* ne fournit donc aucune indication directe sur la manière d'apprécier les présentes affaires.
- 45 Il n'existe pas non plus d'autres arrêts de la Cour de justice qui précisent si l'article 63 TFUE s'oppose à ce que les dividendes versés par une société résidente à une institution de retraite publique non résidente fassent l'objet d'une retenue à la source, alors que ces dividendes ne sont pas soumis à l'impôt s'ils reviennent à l'État lui-même par l'intermédiaire de ses fonds de pension publics. Le *Högsta förvaltningsdomstolen* (Cour suprême administrative) souhaite donc recevoir une réponse à cette question.

Les sous-questions qui doivent être examinées

- 46 Comme le montrent les documents relatifs aux présentes affaires, la question susmentionnée comporte plusieurs sous-questions. La première question est de savoir si l'application des règles suédoises relatives à l'impôt sur les dividendes donne lieu à un traitement moins favorable des institutions de retraite publiques étrangères percevant des dividendes de sociétés suédoises. S'il est répondu par l'affirmative à cette question, la deuxième question qui se pose est de savoir si la différence de traitement concerne des situations objectivement comparables. Enfin, si l'on considère que tel est le cas, se pose la question de savoir si la différence de traitement est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général.
- 47 Outre les arguments avancés par les parties et qui sont résumés ci-dessus, il ressort de l'échange de correspondance entre la Commission et le gouvernement suédois que différentes approches sont possibles sur ces questions.

Existe-t-il un traitement moins favorable ?

- 48 En ce qui concerne la question de savoir s'il existe un traitement moins favorable, il est possible de considérer, à l'instar de la Commission, qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que, si seuls les dividendes perçus par les institutions de retraite résidentes sont exonérés de l'impôt, alors que les dividendes versés aux institutions de retraite d'un autre État membre sont imposés, ces dernières sont

désavantagées, ce qui peut constituer un obstacle à la libre circulation des capitaux.

- 49 Un autre point de vue, qui est celui avancé par le gouvernement suédois, est que les dispositions en cause n'entraînent aucun avantage économique pour l'État suédois ou ses fonds de pension publics et qu'il ne peut donc pas être considéré qu'il existe un obstacle à la libre circulation des capitaux dans un tel cas. Le gouvernement estime que l'on ne peut ignorer que les fonds de pension publics ne sont pas, en tant qu'organismes publics, dotés de la personnalité juridique propre, mais font partie de l'entité juridique de l'État et que leurs actifs constituent des ressources d'État. Les fonds de pension publics sont un outil permettant à l'État de gérer les ressources de l'État dans le but de s'assurer que l'État est en mesure de remplir ses obligations à l'égard du système de sécurité sociale suédois. Le choix de ne pas s'imposer lui-même est donc un instrument permettant d'éviter la circulation en boucle des ressources de l'État en vue de financer ses actions, sans réel avantage économique pour l'État, puisque le même résultat aurait pu être atteint par un autre instrument, comme par exemple au moyen de l'allocation des ressources étatiques. Le fait que l'État suédois, en tant qu'État de la source, exerce son droit d'imposer les institutions de retraite publiques étrangères sans s'imposer lui-même ne peut donc pas être considéré comme dissuadant les autres États membres, par le biais de leurs institutions de retraite publiques, d'investir en Suède. Une approche différente signifierait en pratique que toute imposition par les autres États membres pourrait être contestée sur le fondement de la libre circulation des capitaux, ce qui, selon le gouvernement, va bien au-delà de ce qui est prévu à l'article 63 TFUE.

Les situations sont-elles comparables ?

- 50 Même sur la question de savoir si la différence de traitement concerne des situations objectivement comparables, différentes approches sont possibles.
- 51 D'une part, on peut considérer, comme le fait valoir la Commission, que si l'objectif déclaré de l'exonération fiscale de l'État suédois et de ses fonds de pension publics est la simplification administrative, l'objectif est également de réduire la nécessité d'allouer aux autorités publiques les taxes qu'elles seraient tenues de payer si elles n'étaient pas exonérées de l'impôt pour accomplir leurs missions d'intérêt général. En ce qui concerne ce dernier objectif, les institutions (étatiques ou autres) qui sont réglementées de la même manière et qui ont la même mission dans d'autres États membres se trouvent dans une situation objectivement comparable à celle des fonds de pension publics. Si les institutions étrangères bénéficiaient de la même exonération fiscale, le besoin de ressources financières supplémentaires serait également réduit en ce qui les concernent.
- 52 D'autre part, on peut faire valoir, comme le fait le gouvernement suédois, que le droit de l'Union n'impose pas aux États membres une obligation commune de contribuer au financement de leurs systèmes de sécurité sociale respectifs. Les fonds de pension publics servent de fonds de stabilisation pour l'État en ce qui

concerne les pensions de vieillesse fondées sur le revenu dans le système de sécurité sociale suédois dont l'État suédois est responsable. Il n'existe aucune situation dans laquelle une institution de retraite publique étrangère pourrait de facto se voir confier la même tâche que les fonds de pension publics du système de sécurité sociale suédois. Par conséquent, une institution de retraite publique étrangère ne peut jamais se trouver dans une situation objectivement comparable à celle de l'État suédois et de ses fonds de pension publics.

- 53 Si le point de vue du gouvernement suédois – à savoir que les institutions de retraite publiques étrangères, d'une part, et l'État suédois et ses fonds de pension publics, d'autre part, ne peuvent jamais se trouver dans des situations objectivement comparables – n'est pas accepté, la question se pose de savoir ce qui est exigé pour que les situations soient comparables. Dans ce contexte, la Commission souligne que les institutions de retraite publiques d'autres États membres sont traitées de manière moins favorable, quels que soient leurs activités et leurs objectifs ou la manière dont elles sont réglementées, organisées et financées. Ce point de vue de la Commission peut être compris en ce sens que ce sont ce genre de circonstances qui doivent être prises en compte pour évaluer si les situations sont comparables. Le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative) souhaite obtenir des éclaircissements sur la question de savoir si ce sont ces critères, et/ou d'autres critères, qui doivent être déterminants dans le cadre d'un tel examen.
- 54 La question est également de savoir si la comparaison doit être faite avec l'État suédois en tant que tel ou seulement avec les fonds de pension publics eux-mêmes. Par exemple, est-il pertinent pour l'appréciation du cas d'espèce que les caisses de retraite finlandaises accomplissent également certaines tâches autres que celles accomplies par les fonds de pension publics suédois ? Les fonds de pension publics ne sont pas chargés de percevoir les cotisations de retraite ni de verser les pensions, mais ont pour seule mission de gérer les fonds du régime d'assurance des pensions de vieillesse fondées sur le revenu. Toutefois, ces autres tâches sont effectuées par d'autres organismes au sein de l'État suédois, qui bénéficient également de l'exonération fiscale de l'État.

Une restriction éventuelle peut-elle être justifiée ?

- 55 Enfin, en ce qui concerne la question de savoir si une éventuelle différence de traitement est justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général, il convient de noter, comme l'a souligné la Commission, que la Cour a constamment rejeté la possibilité qu'une perte de revenus ou des difficultés administratives constituent des raisons valables justifiant une restriction à la liberté de circulation.
- 56 À titre subsidiaire, on peut considérer, comme le fait valoir le gouvernement suédois, que la différence de traitement en cause est justifiée par la nécessité de sauvegarder l'objectif poursuivi par la politique sociale suédoise et son financement, sans aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Dans ce contexte, le gouvernement a souligné que le système de retraite est

conçu pour être, entre autres, financièrement autonome et séparé du reste du budget national. Selon le gouvernement, l'imposition des fonds de pension publics signifierait qu'il devrait allouer les recettes fiscales correspondantes aux fonds dans sa proposition de budget annuel, pour ne pas éroder le coussin de fonds propres. Dans un tel cas de figure, d'autres domaines de dépenses relevant du budget de l'État pourraient être privilégiés au détriment des fonds de pension publics, ce qui réduirait la capacité de ces derniers à remplir leur mission. Une telle solution risque également d'entamer la confiance du public dans le fait que le coussin de fonds propres est utilisé uniquement au profit du système de retraite.

Questions

- 57 Le Högsta förvaltningsdomstolen (Cour suprême administrative) demande à la Cour, dans le contexte ainsi exposé, de répondre aux questions suivantes.

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

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

Troisième question : une restriction éventuelle peut-elle être considérée comme justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ?