

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 20 novembre 2003 ¹

1. L'affaire concerne un ressortissant finlandais, titulaire d'une pension d'invalidité finlandaise, qui vit et paie l'impôt sur le revenu en Espagne. En raison d'une dette contractée par lui en Finlande, sa pension a fait l'objet d'une saisie. En vertu de la législation finlandaise applicable, le montant saisi a été calculé de manière à lui assurer un revenu minimal, mais ce calcul ne tient pas compte de l'impôt sur le revenu qu'il paie en Espagne. Dans la mesure où il aurait été tenu compte de l'impôt sur le revenu finlandais, si cet impôt avait été dû et déduit à la source, le Korkein oikeus (Cour suprême) (Finlande) a interrogé la Cour sur le point de savoir si cette différence de traitement est contraire au droit communautaire, compte tenu, tout particulièrement, des dispositions du traité CE relatives à la citoyenneté de l'Union.

«Article 17

1. Il est institué une citoyenneté de l'Union. Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre. La citoyenneté de l'Union complète la citoyenneté nationale et ne la remplace pas.

2. Les citoyens de l'Union jouissent des droits et sont soumis aux devoirs prévus par le présent traité.

Article 18

1. Tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises pour son application.

Dispositions du traité

2. Les articles 17 CE et 18 CE sont rédigés comme suit:

¹ — Langue originale: l'anglais.

[...]

Dispositions de droit national

3. En vertu de l'*ulosottolaki* (loi finlandaise sur l'exécution forcée), le revenu d'un débiteur peut être saisi en vertu d'une décision juridictionnelle comportant une injonction de paiement. La loi cherche, cependant, à assurer un revenu minimal de subsistance. Les dispositions qui nous concernent sont principalement celles des articles 6, 6a, 6b et 7 du titre 4 de l'*ulosottolaki*.
4. En cas de saisie d'une rémunération ou d'une pension versée en Finlande, une part de ce revenu est «protégée», à concurrence d'un montant fixe déterminé périodiquement par décret à titre de minimum vital², et il existe également une part «insaisissable», dont le montant est variable et calculé en fonction du revenu total et du montant de la part protégée, mais qui doit toujours être supérieur à ce dernier montant. Comme son nom l'indique, la part insaisissable reste à la disposition du débiteur. Elle est calculée après déduction obligatoire de l'impôt à la source.
5. En outre, lorsque la solvabilité du débiteur est réduite de manière substantielle pour cause de maladie, de chômage ou pour une autre raison spéciale, la part insaisissable de la rémunération doit, jusqu'à nouvel ordre ou pour une certaine période, être redéfinie à un montant supérieur à celui qui aurait été applicable autrement. Dans des circonstances similaires, la saisie peut également, si elle a été en vigueur pendant une année, être suspendue pendant une certaine période.
6. En vertu de la convention préventive de double imposition de 1967 entre la république de Finlande et le royaume d'Espagne, les pensions finlandaises relevant de la catégorie en cause en l'espèce ne sont imposées que dans l'État contractant dans lequel réside le bénéficiaire.

Procédure

7. M. Heikki Antero Pusa est un ressortissant finlandais. En 1998, il a quitté la Finlande pour s'installer en Espagne, où il habite toujours à l'heure actuelle. Il perçoit une pension d'invalidité finlandaise qui lui

2 — À l'époque considérée, le montant de cette part protégée était, pour une personne seule, de 97 FIM (à peu près 16,25 euros) par jour.

est versée sur un compte en Finlande. Il a également contracté une dette dans ce pays dans le cadre d'un prêt et il a, à la suite d'une action en justice, été condamné à en rembourser le montant.

8. En vertu de cette décision, la pension de M. Pusa a, en 2000, fait l'objet d'une saisie en vue du remboursement de la dette. Conformément aux dispositions de droit national évoquées ci-dessus, l'organisme payeur a été requis de retenir, en vue du remboursement du créancier, un tiers du montant net de la pension ou, si le montant net ne dépassait pas 5 238 FIM par mois, trois quarts du montant correspondant à la différence entre le montant net et la part protégée, cette dernière s'élevant à 97 FIM par jour.

9. Dans le cadre de la procédure qui l'oppose au créancier, un organisme bancaire, M. Pusa fait valoir, notamment, que la saisie méconnaît les droits que lui confère l'ulosottolaki. Comme il réside en Espagne, sa pension n'est pas soumise à l'impôt finlandais. C'est pourquoi l'organisme qui lui verse la pension ne procède pas à une retenue à la source. C'est ainsi que le montant que l'organisme doit retenir tous les mois dans le cadre de la saisie est calculé en fonction de sa pension brute — et non nette —, sans qu'il soit tenu compte du fait qu'il paie 19 % d'impôt en Espagne. Il s'ensuit, selon M. Pusa, que la pension résiduelle dont il dispose effectivement tous

les mois est inférieure au montant garanti par les dispositions de l'ulosottolaki.

10. Le Korkein oikeus, saisi en appel, considère qu'il est possible que l'application des dispositions de la loi finlandaise contrevienne au droit du citoyen de l'Union européenne, consacré à l'article 18 CE, de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. C'est pourquoi la juridiction de renvoi, après avoir décidé que le montant retenu sur la pension de M. Pusa devait, jusqu'à nouvel ordre, être calculé en tenant compte de l'impôt de 19 % payé en Espagne, a saisi la Cour, à titre préjudiciel, de la question suivante:

«L'article 18 CE ou une autre disposition du droit communautaire s'opposent-ils à une disposition du droit national selon laquelle, s'agissant d'une saisie effectuée en vue d'exécuter un jugement relatif à une dette monétaire, la partie saisissable de la pension versée régulièrement au débiteur est déterminée en déduisant de la pension la retenue d'impôt à la source à payer dans l'État membre concerné, alors que l'impôt sur le revenu que le débiteur résidant dans un autre État membre doit verser dans son État de résidence ne fait pas l'objet de la déduction précitée, de sorte que, dans ce dernier cas de figure, la part saisissable est plus importante, étant donné qu'elle est déterminée à partir de la pension brute et non pas à partir de la pension nette?»

11. Le gouvernement finlandais et la Commission des Communautés européennes ont déposé des observations écrites et ont présenté leurs arguments à l'audience. Le gouvernement italien a transmis des observations écrites.

14. M. Pusa est un ressortissant finlandais résidant en Espagne. Il est un citoyen de l'Union qui a fait usage de son droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres. Le traitement dont il se plaint est inséparable du fait qu'il a vécu et travaillé dans un État membre, où il reçoit une pension, et qu'il vit actuellement et paie ses impôts dans un autre État membre.

Appréciation en droit

12. Le gouvernement finlandais a entièrement raison lorsqu'il soutient que les dispositions de droit national en matière de saisie sur les revenus en vue du remboursement de dettes relèvent de la compétence des États membres et échappent en tant que telles à l'application du droit communautaire.

13. Toutefois, les États membres doivent, dans l'exercice de cette compétence, respecter le droit communautaire, en particulier lorsque, ce faisant, ils portent atteinte à des libertés reconnues par le traité³.

15. Par conséquent, il est évident que sa situation et toutes les circonstances suscitant la question posée par la juridiction de renvoi relèvent du droit communautaire, et M. Pusa peut se prévaloir directement des droits que celui-ci lui confère, en particulier ceux qui sont consacrés par l'article 18 CE⁴.

16. Cependant, le fait de présumer, comme semble le faire la Commission, que l'application de l'article 18 CE suppose qu'une discrimination fondée sur la nationalité soit constatée pourrait prêter à confusion.

17. Il est vrai que le litige en cause peut être présenté comme un cas de discrimination en raison de la résidence, et que ce type de discrimination a été un thème récurrent de

3 — Voir, notamment, arrêts du 2 février 1989, Cowan (186/87, Rec. p. 195, point 19); du 24 novembre 1998, Bickel et Franz (C-274/96, Rec. p. I-7637, points 17 et suiv.); du 2 octobre 2003, Grilli (C-12/02, Rec. p. I-11585, point 40), et Garcia Avello (C-148/02, Rec. p. I-11613, point 25, et la jurisprudence citée).

4 — Voir, notamment, arrêts du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191, points 27 et suiv.), et du 17 septembre 2002, Baumbast et R (C-413/99, Rec. p. I-7091, points 80 et suiv.).

la jurisprudence de la Cour, en tant que forme indirecte de discrimination fondée sur la nationalité.

18. Toutefois, la discrimination en raison de la nationalité, qu'elle soit directe ou indirecte, n'est pas une condition nécessaire de l'application de l'article 18 CE. En particulier, il n'y a pas lieu d'établir, par exemple, qu'une mesure lèse les ressortissants d'autres États membres plus que ceux de l'État qui l'impose.

19. Les dispositions du traité concernant la liberté de circulation visaient à l'origine les travailleurs et les personnes faisant usage de leur liberté de prestation de services ou d'établissement. Depuis, le champ de cette liberté s'est étendu et elle est aujourd'hui consacrée pour tous les citoyens de l'Union par l'article 18 CE.

20. De plus, la liberté de circulation, qui était, au départ, garantie par une interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, a été progressivement étendue dans la jurisprudence de la Cour, de manière à inclure également des restrictions

à caractère non discriminatoire. L'article 39 CE, qui consacre expressément la libre circulation des travailleurs par le biais de «l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité», a été interprété de manière à interdire également certaines mesures ne présentant pas de caractère discriminatoire⁵. D'ailleurs, le libellé même de l'article 18 CE ne se contente certainement pas d'interdire les discriminations. Le paragraphe 1 dudit article énonce simplement le droit du citoyen de l'Union de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, sous la seule réserve des limitations ou conditions prévues par le traité ou par les dispositions prises pour son application.

21. Il est également évident que la liberté de circulation n'implique pas seulement l'abolition des entraves au droit d'une personne d'entrer sur le territoire d'un État membre, d'y résider ou de le quitter. Cette liberté ne peut pas être assurée à moins d'abolir également toutes les mesures de quelque nature qu'elles soient qui créent un désavantage injustifié pour ceux qui l'exercent. Quel que soit le contexte — à l'occasion d'un départ ou d'un retour vers l'État membre d'origine, ou de l'installation ou du déplacement ail-

5 — Voir, notamment, arrêt du 15 décembre 1995, *Bosman* (C-415/93, Rec. p. I-4921, points 103 et 104). Voir, également, arrêt du 27 janvier 2000, *Graf* (C-190/98, Rec. p. I-493, point 18) et jurisprudence examinée par l'avocat général Fennelly dans ses conclusions rendues dans cette affaire.

leurs dans l'Union — aucun désavantage de cet ordre ne peut être imposé⁶. fondent sur des considérations objectives et sont proportionnés à un objectif légitime⁸.

22. Il faut donc conclure — dans la ligne des décisions de la Cour dans les affaires D'Hoop et Baumbast⁷ et en complément de celles-ci — que, sous réserve des limitations prévues à l'article 18 CE même, aucun désavantage injustifié ne peut être imposé à un citoyen de l'Union, quel qu'il soit, qui cherche à exercer son droit de circulation ou de séjour. À partir du moment où l'existence d'un tel désavantage est démontrée, il importe peu qu'il affecte ou non plus sévèrement les ressortissants d'autres États membres que ceux de l'État qui les impose.

23. Les questions qui se posent sont donc celles de savoir si la législation finlandaise en cause crée effectivement des désavantages pour les personnes faisant usage de leur droit de circulation et de séjour, et si, dans l'affirmative, ces désavantages pourraient être justifiés par le fait qu'ils se

24. Si une personne touche une pension frappée d'une saisie dans un État membre et que, en vertu de la réglementation de ce dernier, le montant retenu sera moins élevé s'il réside dans cet État membre plutôt que dans un autre, il est évident que cela pourrait le dissuader de prendre résidence dans l'autre État membre.

25. Ainsi que la Commission l'a fait remarquer, l'ordonnance de renvoi n'indique aucune base permettant de justifier le traitement litigieux. Le gouvernement finlandais, en revanche, avance un certain nombre de considérations dans ses explications sur la manière dont le régime national opère dans un cas comme celui de M. Pusa, en faisant valoir, en substance, que si une différence de traitement s'est produite en l'espèce — et l'on pourrait arguer que tel n'est pas le cas —, elle est objectivement justifiée.

26. Le gouvernement finlandais explique d'abord que le fonctionnaire chargé des exécutions forcées peut tenir compte d'un impôt payé dans un autre État pour autant

6 — L'article 18, paragraphe 1, CE ne pourrait pas produire ses pleins effets si un citoyen pouvait être dissuadé de s'en prévaloir par la perspective d'obstacles lors de son retour dans son pays d'origine [arrêt D'Hoop, cité à la note 4, points 30 et 31; arrêt du 30 septembre 2003 (Köbler, C-224/01, Rec. p. I-10239, point 74)]. Dans le cadre de l'article 39 CE, des dispositions qui dissuadent un ressortissant de quitter son État membre d'origine pour exercer son droit à la libre circulation constituent des entraves à cette liberté [arrêt du 12 décembre 2002, De Groot (C-385/00, Rec. p. I-11819, points 77 et suiv., ainsi que la jurisprudence citée), et du 2 octobre 2003, Van Lent (C-232/01, Rec. p. I-11525, point 16)].

7 — Citées à la note 4.

8 — Voir, notamment, arrêt D'Hoop, cité à la note 4, point 36.

que le paiement soit prouvé⁹. Cette possibilité découle de la disposition de l'ulosottolaki permettant de redéfinir la part saisissable lorsque la solvabilité du débiteur est réduite de manière substantielle pour cause de maladie, de chômage ou pour une autre raison spéciale. Si cette disposition ne fait pas expressément référence à l'hypothèse de l'impôt acquitté dans un autre État, cela s'explique par le fait que de telles situations étaient rares lorsqu'elle a été adoptée¹⁰. Cependant, en pratique, elle est appliquée dans de tels cas et une modification législative a été proposée, qui clarifiera ce point à l'avenir.

27. En substance, donc, le régime applicable en Finlande permet de tenir compte de l'impôt sur le revenu dans tous les cas — et ce de manière automatique ou, si cela est impossible, d'une manière qui n'implique pas davantage d'inconvénients pour le débiteur que ceux qui découlent inévitablement de cette impossibilité.

28. À l'audience, le gouvernement finlandais a souligné l'objectif général d'assurer le remboursement le plus rapide possible des dettes sans placer le débiteur dans une

situation pécuniaire insupportable — en d'autres termes, de sauvegarder autant que possible les intérêts à la fois du créancier et du débiteur. Il a indiqué que toute prolongation de la durée de remboursement pouvait léser le créancier, qui peut, lui aussi, être un particulier dans une situation financière difficile.

29. Le gouvernement finlandais a également allégué que l'administration chargée des exécutions forcées doit gérer un très grand nombre de cas tous les ans — 2,7 millions en 2002 — et que ce travail requiert de la simplicité dans le fonctionnement du service et de la fiabilité dans les informations reçues. Or, les informations auxquelles ce service a un accès automatique sont limitées. Elles comprennent les impôts sur le revenu déduits à la source qui apparaissent dans les bulletins de salaire ou de pension, mais pas les autres contributions. Le montant de ces dernières ne peut être pris en compte qu'à condition que leur versement ait été prouvé. Cette preuve doit être apportée par le débiteur, mais elle peut l'être à tout moment en vue de demander une redéfinition de la part insaisissable de ses revenus.

30. De toutes ces considérations, il faut avant tout retenir, selon nous, que tout impôt peut être pris en compte si son versement a été prouvé. Il nous paraît justifié que le débiteur soit tenu d'apporter une preuve lorsque celle-ci n'est pas auto-

⁹ — Le gouvernement finlandais fait également valoir que le traitement défavorable dont se plaint M. Pusa découle au moins en partie du fait que celui-ci, au lieu d'apporter la preuve du paiement de l'impôt en Espagne, s'est contenté d'une simple déclaration à cet effet.

¹⁰ — En 1973, apparemment.

matiquement procurée, à condition de ne pas rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit des débiteurs résidant dans un autre État membre d'obtenir, pour ce motif, un ajustement de la part saisissable dans la même mesure que si l'impôt avait été déduit à la source¹¹.

31. À cet égard, nous ne sommes pas convaincu par l'argument de la Commission selon lequel les autorités finlandaises peuvent et devraient obtenir par elles-mêmes les informations pertinentes de la part de leurs homologues des autres États membres. Bien qu'une telle coopération soit, sans aucun doute, envisageable et qu'on ne puisse que l'encourager, la source la plus rapide et la plus fiable d'informations, du point de vue du débiteur, reste justement le débiteur lui-même, dont on peut raisonnablement exiger qu'il prouve le paiement.

32. Cependant, une telle justification ne serait acceptable que si les débiteurs résidant dans un autre État membre et ayant apporté les éléments de preuve nécessaires étaient assurés de recevoir, dans tous les cas, un traitement équivalant à celui des débiteurs résidant en Finlande. Le droit à un traitement équivalent doit ressortir clairement de la loi. Un simple pouvoir discrétionnaire des autorités finlandaises ne

suffit pas¹². La modification législative proposée pourrait remédier à ce défaut si elle garantit une équivalence de traitement.

33. En outre, dans la question posée, la juridiction de renvoi se réfère spécifiquement à une situation dans laquelle «la partie saisissable de la pension [...] est déterminée en déduisant de la pension la retenue d'impôt à la source à payer dans l'État membre concerné, alors que l'impôt sur le revenu que le débiteur résidant dans un autre État membre doit verser dans son État de résidence ne fait pas l'objet de la déduction précitée, de sorte que, dans ce dernier cas de figure, la part saisissable est plus importante [...]».

34. Il est évident que la manière dont la loi finlandaise opère est de la compétence de la juridiction de renvoi. Si la description donnée dans la question déferée est correcte, sous réserve seulement de l'existence d'un pouvoir discrétionnaire des autorités nationales de prendre en considération l'impôt sur le revenu dont le versement dans un autre État membre a été prouvé, la loi finlandaise va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs mis en avant par le gouvernement finlandais et n'est donc pas objectivement justifiée.

11 — Voir, dans un contexte légèrement différent, jurisprudence de la Cour concernant le principe de l'effectivité dans le cadre de la protection conférée à des particuliers par le droit communautaire, notamment, arrêt du 14 décembre 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, Rec. p. I-4599, point 12).

12 — Cela ne constituerait pas un argument valable contre une allégation de manquement. Voir, notamment, arrêt du 4 avril 1974, *Commission/France* (167/73, Rec. p. 359, points 34 et suiv.).

Conclusion

35. En conséquence, nous proposons à la Cour de répondre comme suit à la question déferée par le Korkein oikeus:

«La législation d'un État membre, en vertu de laquelle la part d'une pension pouvant être saisie en vue du remboursement d'une dette est calculée en déduisant l'impôt sur le revenu lorsque le débiteur réside dans cet État membre, mais ne l'est pas lorsqu'il réside dans un autre État membre, de telle sorte que le montant insaisissable est moindre dans ce dernier cas, crée, en principe, un obstacle à la liberté de circulation et de séjour consacrée par l'article 18 CE.

Toutefois, une règle selon laquelle il sera tenu compte de tout impôt sur le revenu non déduit à la source dans le premier État membre si son versement est prouvé par le débiteur est objectivement justifiée, à condition qu'elle ne rende pas en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice du droit des débiteurs résidant dans un autre État membre d'obtenir, pour ce motif, un ajustement de la part saisissable dans la même mesure que si l'impôt avait été déduit à la source.»