CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 22 avril 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans cette affaire le Hoge Raad des Pays-Bas a déféré à la Cour cinq questions concernant l'interprétation du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO n° 149 du 5 juillet 1971, p. 2), dans sa version modifiée par le règlement (CEE) n° 1390/81 (JO L 143 du 29 mai 1981, p. 1), qui en a étendu l'application aux travailleurs non salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (ci-après dénommé « règlement »).

2. Le défendeur dans la procédure au principal, M. Zinnecker, est un ressortissant allemand qui résidait en République fédérale d'Allemagne en 1982. Il exploitait en qualité de travailleur non salarié des magasins de vente de produits alimentaires tant en Allemagne, que, du 10 avril au 24 octobre 1982, aux Pays-Bas. Au cours de cette période, il a exercé ses activités environ pour moitié aux Pays-Bas et pour moitié en République fédérale d'Allemagne. Ses magasins étaient implantés aux Pays-Bas au parc de poneys Slagharen à Slagharen. Il semble qu'il ait exploité ces magasins aux Pays-Bas non seulement au cours de la période susvisée, qui est la période à prendre en considération aux fins de la présente procédure, mais chaque année pendant la période d'ouverture du parc de Slagharen. Il a conclu chaque année avec l'exploitant du parc des contrats verbaux lui donnant le droit d'y exercer ses activités.

3. En ce qui concerne les activités qu'il a exercées en Allemagne en 1982, M. Zinnecker n'était pas assuré obligatoirement dans ce pays pour un ou plusieurs des risques couverts par les branches de sécurité sociale auxquelles le règlement s'applique. Il n'était pas non plus assuré à titre volontaire. Bien qu'il aurait pu souscrire l'assurance vieillesse [Rentenversicherung], il n'en a rien fait.

4. La législation néerlandaise prévoit un système national d'assurance auquel deux catégories de personnes sont affiliées: (a) les personnes résidant aux Pays-Bas, (b) les non-résidents qui travaillent en qualité de salariés aux Pays-Bas. Bien que M. Zinnecker ne se rangeait dans aucune de ces catégories, les autorités néerlandaises compétentes lui ont communiqué un état des cotisations à l'assurance nationale dont il était redevable pour la période de juillet à décembre 1982. Le gouvernement néerlandais souligne dans ses observations écrites que la période d'établissement des cotisations avait commencé en juillet 1982 parce que le règlement n° 1390/81 qui a étendu l'application du règlement initial n° 1408/71 aux travailleurs non salariés et

* Langue originale: l'anglais.

aux membres de leur famille est entré en vigueur le 1er juillet 1982.

5. Selon l'évaluation envoyée à M. Zinnecker, le montant dont il était redevable s'élevait à 8 335 HFL calculés en fonction d'un revenu de 36 763 HFL. A la suite d'une réclamation qu'il a déposée, cette évaluation a été réduite à plusieurs reprises. Selon l'appréciation définitive, le montant dont il était redevable s'élevait à 3 407 HFL calculés en fonction d'un revenu de 16 339 HFL et d'une période de 180 jours assurés. Il a contesté cette appréciation devant la Cour d'appel régionale [Gerechtshof], qui l'a annulée.

Le ministre des finances [Staatssecretaris van Financiën] a formé un recours contre la décision de la Cour d'appel régionale devant le Hoge Raad.

6. Le Hoge Raad a déféré à la Cour les questions suivantes:

« 1) S'agissant d'une personne qui, au cours du second semestre de l'année 1982, demeurait en République fédérale d'Allemagne et exerçait une activité professionnelle non salariée, tant en République fédérale d'Allemagne — où elle n'était pas un assuré à titre obligatoire dans le cadre d'un régime de sécurité sociale parce qu'elle n'était pas un travailleur salarié et qu'elle n'appartenait pas non plus à un groupe professionnel assimilé aux travailleurs salariés et où elle n'était pas non plus un assuré à titre volontaire — qu'aux Pays-Bas, et environ dans la même mesure dans les deux États, convient-il de répondre à la question de savoir si elle était un travailleur non salarié au sens du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux membres de leur famille qui se déplacent dans la Communauté, en fonction de la définition valable pour les Pays-Bas ou pour la République fédérale d'Allemagne de la notion de travailleur non salarié, donnée par les dispositions combinées de l'article 1er, initio et sous a), ii) du règlement, et de l'annexe I à ce règlement, au point I, sous C (République fédérale d'Allemagne) et I (Pays-Bas)?

2) S'il convient de répondre à la première question en ce sens que ce n'est pas exclusivement la définition valable pour la République fédérale d'Allemagne qui est déterminante, mais également, ou uniquement, la définition valable pour les Pays-Bas, la circonstance que, selon la législation nationale néerlandaise, une personne telle que celle visée dans la première question n'est pas un assuré à titre obligatoire parce qu'elle n'est pas un résident, empêche-t-elle alors de considérer que les dispositions combinées de l'article 1er, initio et sous a), ii), et de l'annexe I, sous I (Pays-Bas) lui sont applicables?

3) Si la réponse aux première et deuxième questions entraîne pour conséquence qu'une personne telle que celle visée dans la première question ne peut être considérée en tant que travailleur non salarié qu'au titre des activités qu'elle exerce aux Pays-Bas, convient-il alors néanmoins, pour l'application de l'article 14 bis, initio et point 2 du règlement, de faire entrer également en ligne de compte les activités exercées en République fédérale d'Allemagne, ce qui entraînerait pour conséquence l'application à la personne concernée de la législation de ce dernier État, ou convient-il de ne faire entrer en ligne

de compte que les activités exercées aux Pays-Bas, ce qui entraînerait pour conséquence, conformément à l'article 13, paragraphe 2 initio et sous b), l'application à ladite personne de la législation des Pays-Bas?

4) Si une personne telle que celle visée dans les questions précédentes est soumise à la législation néerlandaise, législation qui, pour autant que cela présente un intérêt en la matière, prévoit un régime général d'assurances sociales dans le cadre duquel ce sont exclusivement les résidents qui sont affiliés, convient-il alors que, conformément à l'article 13, paragraphe 2, initio et sous b) du règlement, une telle personne, bien qu'elle ne soit pas un résident, soit considérée comme étant un assuré pour l'application dudit régime?

5) En cas de réponse positive à la quatrième question:

la personne visée est-elle assurée aux Pays-Bas exclusivement durant la période pendant laquelle elle exerce ses activités sur le territoire des Pays-Bas? »

7. Les trois premières questions soulèvent deux points de fond. En premier lieu, là où une personne exerce des activités en qualité de travailleur non salarié sur le territoire de deux ou de plusieurs États membres, quel est celui de ces États dont la législation détermine s'il est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous a)(ii) et, par conséquent, s'il tombe dans le champ d'application ratione personae du règlement? En deuxième lieu, la question se pose de savoir quelle est la législation applicable à une personne placée dans la situation de M. Zinnecker. En posant les quatrième et cinquième questions, la juridiction de renvoi tient à savoir, à supposer qu'il soit établi qu'une personne placée dans cette situation est soumise à la législation néerlandaise, si cette personne doit être censée assurée au titre du régime néerlandais de la sécurité sociale, nonobstant le fait qu'elle ne réside pas aux Pays-Bas, et, dans l'affirmative, si elle est assurée au titre de ce régime exclusivement pendant la période au cours de laquelle elle exerce ses activités sur le territoire néerlandais.

8. Avant de traiter des points susvisés, nous examinerons les dispositions pertinentes du règlement. Pour des raisons de commodité, nous évoquerons les dispositions du règlement telles qu'elles sont reprises dans la version codifiée figurant dans l'annexe I du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6).

9. L'article 2 définit le champ d'application *ratione personae* du règlement. L'article 2, paragraphe 1 prévoit ce qui suit:

« 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... ».

10. Aux termes de l'article premier sous (a), aux fins de l'application du règlement, il faut entendre par les termes « travailleur salarié » et « travailleur non salarié », toute personne:

« i) qui est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative continuée contre une ou plusieurs éventualités

correspondant aux branches d'un régime de sécurité sociale s'appliquant aux travailleurs salariés ou non salariés;

ii) qui est assurée à titre obligatoire contre une ou plusieurs éventualités correspondant aux branches auxquelles s'applique le présent règlement, dans le cadre d'un régime de sécurité sociale s'appliquant à tous les résidents ou à l'ensemble de la population active:

— lorsque les modes de gestion ou de financement de ce régime permettent de l'identifier comme travailleur salarié ou non salarié,

ou

— à défaut de tels critères, lorsqu'elle est assurée au titre d'une assurance obligatoire ou facultative continuée contre une autre éventualité précisée à l'annexe I, dans le cadre d'un régime organisé au bénéfice des travailleurs salariés ou non salariés, ou d'un régime visé sous iii) ou en l'absence d'un tel régime dans l'État membre concerné, lorsqu'elle répond à la définition donnée à l'annexe I;

... »

11. L'annexe I du règlement contient les dispositions suivantes:

« I. Travailleurs salariés et/ou non salariés

(article 1er sous (a)(ii) ... du règlement)

...

C. ALLEMAGNE

Si une institution allemande est l'institution compétente pour l'octroi des prestations familiales, conformément au titre III chapitre 7 du règlement, est considérée au sens de l'article 1er, sous (a)(ii) du règlement:

...

(b) comme travailleur non salarié, la personne qui exerce une activité non salariée qui est tenue:

— de s'assurer ou de cotiser pour le risque vieillesse dans un régime de travailleurs non salariés,

ou

— de s'assurer dans le cadre de l'assurance pension obligatoire.

...

I. PAYS-BAS

Est considérée comme travailleur non salarié, au sens de l'article 1er, sous (a)(ii) du règlement, la personne qui exerce une activité ou une profession en dehors d'un contrat de travail.

... »

12. Le titre II (articles 13 à 17) du règlement, « Détermination de la législation applicable », contient les règles en matière de conflit de lois, lesquelles déterminent la législation applicable aux travailleurs migrants. La jurisprudence de la Cour met en évidence que les dispositions du titre II poursuivent un double objectif. Ces dispositions sont destinées, d'une part, à faire obstacle à l'application simultanée de plusieurs systèmes législatifs nationaux aux personnes visées par le règlement, d'autre part, à éviter que ces personnes soient privées de protection en matière de sécurité sociale en l'absence de législation leur étant applicable (voir l'affaire C-2/89, Kits van Heijningen, Rec. 1990, p. I-1755, point 12 de l'arrêt et l'affaire C-196/90, De Paep, Rec. 1991, p. I-4815, point 18 de l'arrêt). Conformément à ces objectifs, l'article 13, paragraphe 1 fixe la règle générale dans les termes suivants:

« ... les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément aux dispositions du présent titre. »

13. En règle générale, une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle exerce sa profession. C'est ainsi que, conformément à l'article 13, paragraphe 2, sous b), une personne qui exerce une activité non salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État, même si elle réside sur le territoire d'un autre État membre. Néanmoins, cette règle souffre certaines exceptions, dont l'exception prévue par l'article 14 bis, paragraphe 2, qui précise ce qui suit:

« (La) personne qui exerce normalement une activité non salariée sur le territoire de deux ou plusieurs États membres est soumise à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle réside, si elle exerce une partie de son activité sur le territoire de cet État membre. »

L'article 14 bis, paragraphe 2 est complété par l'article 14 bis, paragraphe 4, dont le passage pertinent est le suivant:

« (Si) la législation à laquelle une personne devrait être soumise conformément aux paragraphes 2 ou 3 ne permet pas à cette personne d'être affiliée, même à titre volontaire, à un régime d'assurance vieillesse, l'intéressé est soumis à la législation de l'autre État membre qui lui serait applicable indépendamment de ces dispositions... »

14. Passons maintenant à l'examen des questions déférées par la juridiction nationale, telles qu'elles sont reprises ci-dessus.

15. Comme il a été indiqué, le premier point soulevé par les questions déférées est le suivant: là où une personne exerce des activités non salariées sur le territoire de deux ou de plusieurs États membres, quel

est celui de ces États dont la législation détermine s'il est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a), (ii) et par conséquent, s'il se range dans le champ d'application ratione personae du règlement?

16. Le gouvernement néerlandais déclare que, pour qu'une personne qui exerce des activités non salariées dans deux ou plusieurs États membres tombe dans le champ d'application ratione personae du règlement, il suffit qu'elle soit tenue pour un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous a), (ii), compte tenu des définitions données à l'annexe I, au titre de la législation d'un des États membres dans lesquels il exerce ses activités.

17. Le gouvernement néerlandais soutient que le fait que, conformément à la législation néerlandaise, une personne placée dans la situation de M. Zinnecker n'est pas obligatoirement assurée parce qu'elle ne réside pas aux Pays-Bas ne fait pas obstacle à ce que cette personne soit tenue pour un travailleur non salarié aux fins de l'application du règlement. Selon le gouvernement néerlandais, il découle de la définition du travailleur non salarié donnée à l'annexe I en ce qui concerne les Pays-Bas que, s'agissant des activités qu'il exerce dans ce pays, une personne placée dans la situation de M. Zinnecker est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a), (ii), bien qu'elle ne réside pas aux Pays-Bas. Il s'ensuit, selon le gouvernement néerlandais, qu'elle se range dans le champ d'application ratione personae du règlement.

18. M. Zinnecker déclare que le point de savoir si une personne est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a), (ii) dépend de la définition du terme « travailleur non salarié » donnée à l'annexe I du règlement. Cette annexe I contient des définitions différentes de ce terme pour les différents États membres. Il faut donc déterminer laquelle des définitions figurant dans l'annexe I est valable là où une personne exerce des activités dans plus d'un État membre. Selon M. Zinnecker, la question de savoir si une personne est un travailleur non salarié est régie par la législation de l'État membre dans lequel il exerce ses activités. Il s'ensuit qu'il faut appliquer la définition du « travailleur non salarié » donnée par la législation néerlandaise en ce qui concerne ses activités exercées aux Pays-Bas et celle qu'en donne la législation allemande en ce qui concerne ses activités exercées en Allemagne.

19. La Commission soutient que la question de savoir si une personne est un travailleur salarié ou un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a) doit être résolue par la législation de l'État membre dont la législation est applicable conformément aux règles en matière de conflit de lois prévues au titre II. Elle reconnaît que c'est là une manière d'aborder le problème qui n'est pas étayée par la lettre de l'article 13, paragraphe 1, mais elle soutient qu'elle est dictée par les objectifs du titre II.

20. Selon la Commission, s'il était admis que les dispositions du titre II ne s'appliquaient qu'aux personnes qui sont des travailleurs salariés ou non salariés au sens de l'article premier, sous (a), certaines catégories de travailleurs migrants risqueraient de se trouver placées dans une situation telle qu'elles ne bénéficieraient pas du régime de sécurité sociale d'un État membre, quel qu'il soit, même si elles remplissaient les conditions de fond pour l'affiliation à un régime national de sécurité sociale. Il en serait ainsi,

par exemple, si une personne exerçait des activités dans un État membre dont le régime de sécurité sociale s'appliquait exclusivement aux résidents alors qu'elle résidait sur le territoire d'un État membre dont le régime de sécurité sociale s'appliquait exclusivement aux personnes y exerçant une activité professionnelle. En pareil cas, l'intéressé serait soustrait au champ d'application du régime de sécurité sociale de chacun de ces deux États membres et, par conséquent, il ne serait pas un travailleur salarié ou non salarié au sens de l'article premier, sous (a). Il s'ensuit qu'il ne se rangerait pas dans le champ d'application ratione personae du règlement et que, par conséquent, les dispositions du titre II ne lui seraient pas applicables. Néanmoins, il est évident qu'un tel résultat contrecarrerait les objectifs du règlement qui doit mettre en place un système complet de dispositions en matière de conflit de lois de manière à veiller à ce que la législation d'un État membre soit applicable.

21. La Commission conclut que la question de savoir si une personne est un travailleur salarié ou non salarié au sens de l'article premier, sous (a) doit être résolue conformément à la législation de l'État membre dont la législation est applicable compte tenu des règles sur le choix de la législation prévues au titre II. Selon la Commission, il est par conséquent nécessaire de déterminer, en premier lieu, quelle est la législation applicable à une personne placée dans la situation de M. Zinnecker conformément aux dispositions en matière de conflit de lois prévues au titre II et, en deuxième lieu, si cette personne se range dans le champ d'application ratione personae du règlement.

22. Nous devons dire que nous ne sommes convaincus par aucun des arguments qui ont été invoqués. Ainsi que la Commission l'a déclaré au cours de la procédure orale, on ne voit pas clairement quelles sont les conclusions à tirer des arguments de M. Zinnecker. Tout en reconnaissant avec le gouvernement néerlandais que M. Zinnecker se range dans le champ d'application ratione personae du règlement, nous ne croyons pas que les motifs qu'il invoque étayent complètement la conclusion en ce sens.

23. Nous ne pouvons pas non plus reconnaître le bien-fondé des arguments de la Commission. Ainsi que la Commission elle-même le reconnaît, sa manière d'aborder le problème n'est pas étayée par les termes de l'article 13, paragraphe 1. Selon cette disposition, « les personnes auxquelles le présent règlement est applicable » sont soumises aux dispositions sur la détermination de la législation qui figurent au titre II. Il s'ensuit que le titre II ne s'applique qu'aux personnes qui sont visées par l'article 2, soit aux personnes qui sont des travailleurs salariés ou non salariés au sens de l'article premier, sous (a). Par conséquent, l'application des dispositions sur la détermination de la législation applicable, qui figurent au titre II, en vue de la résolution du point de savoir si une personne est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a), constituerait une pétition de principe. Au surplus, pour les motifs que nous allons exposer, la manière dont la Commission aborde le problème est contraire non seulement aux termes du règlement mais également à son économie générale. La Commission déclare que sa conception est étayée par l'arrêt de la Cour dans l'affaire 39/76, Metaalnijverheid contre Mouthaan (Rec. 1976, p. 1901, point 6). Néanmoins, il est clair que dans cette affaire la Cour avait à connaître d'une question différente et n'a pas examiné le point soulevé en l'espèce.

24. Dans les considérations qui vont suivre nous proposons une solution que nous tenons pour compatible avec la formulation et le système du règlement et répondant également au souci compréhensible de la Commission de veiller à ce que les objectifs des dispositions du titre II soient atteints.

25. Il faut d'abord relever qu'en principe, le règlement ne s'applique qu'aux personnes affiliées à un régime national de sécurité sociale. C'est là ce qui ressort clairement du quatrième considérant de la première version du règlement n° 1408/71 (JO L 149 du 5 juillet 1971, p. 2), qui est libellé comme suit:

« ... considérant que, en raison des importantes différences existant entre les législations nationales quant à leur champ d'application *ratione personae*, il est préférable de poser le principe suivant lequel le règlement est applicable à tous les ressortissants des États membres assurés dans le cadre des régimes de sécurité sociale organisés au bénéfice des travailleurs salariés; ... »

26. Le même principe est consacré par le règlement n° 1390/81 (JO L 143, 1981, p. 1), qui a étendu l'application du règlement n° 1408/71 aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille. Le dernier considérant de ce règlement comprend le passage suivant:

« ... considérant ... qu'il est nécessaire de préciser, dans une annexe, ce qu'il faut entendre par les termes 'travailleur salarié' et 'travailleur non salarié', au sens du règlement (CEE) n° 1408/71, lorsque l'intéressé *est soumis à un régime de sécurité sociale* applicable à tous les résidents, à certaines catégories de résidents ou à l'ensemble de la population active d'un État membre... » (les italiques sont de nous).

27. Conformément à ce principe, l'article premier, sous (a), précise qu'il faut entendre par les termes « travailleur salarié » et « travailleur non salarié » les personnes affiliées à un régime national de sécurité sociale. Ainsi que la Commission le souligne, la question de savoir si une personne est un travailleur salarié ou non salarié au sens de l'article premier, sous (a), ne dépend pas de la législation de l'État membre où cette personne exerce une profession, mais du point de savoir si cette personne est assurée auprès d'un régime de sécurité sociale pour travailleurs salariés ou non salariés dans un État membre.

28. Il est évident que, pour qu'une personne soit un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii), il suffit qu'elle soit affiliée à un régime de sécurité sociale et réponde aux conditions indiquées dans cette disposition dans un seul État membre. Il n'est pas impératif que, pour qu'une personne tombe dans le champ d'application de l'article premier sous (a)(ii), elle soit affiliée au régime de sécurité sociale de deux ou de plusieurs États membres. Il s'ensuit que, pour qu'une personne placée dans la situation de M. Zinnecker soit un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii), il suffit qu'elle soit affiliée à un régime de sécurité sociale et réponde aux conditions prévues par cette disposition, compte tenu des dispositions de l'annexe I, dans un des États membres où elle exerce ses activités.

29. Les conditions d'affiliation à un régime national de sécurité sociale ne sont pas

précisées par la législation communautaire mais restent en principe une question relevant des États membres. Nous disons « en principe » parce que la Cour a reconnu que les notions de travailleurs salariés et de travailleurs non salariés sont des termes de droit communautaire et doivent être largement interprétées (voir, par exemple, en ce qui concerne les travailleurs non salariés, l'affaire 300/84, van Roosmalen/Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor de Gezondheid, Rec. 1986, p. 3097). La Cour a également jugé qu'une personne tombe dans le champ d'application du règlement si elle réunit les conditions de fond pour l'affiliation à un régime de sécurité sociale mis en place par une législation nationale même si les demandes nécessaires à l'affiliation à ce régime n'ont pas été accomplies (voir l'affaire 39/76 Metaalnijverheid/Mouthaan, Rec. 1976, p. 1901, point 10 de l'arrêt).

30. Il faut cependant noter que, bien que les États membres soient en principe libres de fixer les conditions d'affiliation à leurs régimes nationaux de sécurité sociale, ils ne sont pas en droit de déterminer la portée territoriale de leur propre législation. C'est là une question qui relève du droit communautaire. Dans l'affaire 302/84, Ten Holder/Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (Rec. 1986, p. 1827), la Cour a déclaré ce qui suit au point 21 de l'arrêt:

« En effet, les dispositions de ce titre II forment un système de règles de conflit dont le caractère complet a comme effet de soustraire au législateur de chaque État membre le pouvoir de détermination de l'étendue et des conditions d'application de sa législation nationale, quant aux personnes qui y sont soumises et le territoire à l'intérieur duquel les dispositions nationales produisent leurs effets. Ainsi que la Cour l'a en effet relevé dans les arrêts du 23 septembre 1982 (G. T. Kuijpers, 276/81, Rec. p. 3027, et G. F. Koks, 275/81, Rec. p. 3013) 'les États membres ne disposent pas de la faculté de déterminer dans quelle mesure est applicable leur propre législation ou celle d'un autre État membre', étant 'tenus de respecter les dispositions du droit communautaire en vigueur' ».

Il est clair par conséquent que les règles établies au titre II prennent le pas sur les règles des États membres qui déterminent le champ d'application territorial de leur législation relative à la sécurité sociale. Cette manière de voir est justifiée par l'objectif du titre II qui, ainsi que nous l'avons déjà indiqué, est de veiller à ce que les personnes auxquelles le règlement s'applique soient soumises à la législation d'un et d'un seul État membre. Si les États membres étaient en droit de substituer aux règles sur la détermination de la législation applicable prévues au titre II leurs propres règles, cet objectif serait manqué. Une personne pourrait se trouver soumise à la législation de deux ou de plusieurs États membres ou ne relever de la législation d'aucun État membre.

31. Les États membres n'étant pas en droit de déterminer la portée territoriale de leur propre législation, il s'ensuit qu'un État membre n'est pas autorisé à refuser l'affiliation au régime de sécurité sociale à une personne qui réunit les conditions de fond pour l'affiliation à ce régime au motif que cette personne ne réside pas sur le territoire de cet État. Un État membre n'est pas davantage autorisé à étendre l'application de sa législation afin d'assujettir à son propre régime de sécurité sociale des personnes qui, conformément aux règles sur la détermination de la législation applicable prévues au titre II, relèvent du régime de sécurité sociale d'un autre État membre.

32. Deux conclusions peuvent être tirées de ce qui précède. D'une part, conformément à l'article premier, sous (a), le champ d'application du règlement est défini d'après les personnes qui sont affiliées au régime de sécurité sociale d'un État membre et, en principe, il incombe aux États membres de préciser les conditions d'affiliation à leur propre régime de sécurité sociale. D'autre part, selon le titre II, un État membre n'est pas en droit de déterminer la portée territoriale de sa propre législation. Une interprétation systématique du règlement exige que l'article premier, sous (a) soit interprété dans le contexte du titre II. Il s'ensuit qu'un État membre ne peut avoir la possibilité de déterminer si une personne est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a) et, par conséquent, s'il tombe dans le champ d'application du règlement, sur la base de ses dispositions internes déterminant la portée territoriale de sa législation.

33. Nous en arrivons donc à la conclusion que la question de savoir si une personne est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii) est subordonnée au point de savoir si elle remplit les conditions de fond pour l'affiliation à un régime de sécurité sociale d'un État membre et satisfait aux exigences prévues par cette disposition, à l'exclusion des exigences relatives à l'application territoriale de ce régime prévues par la législation nationale. Cette manière de voir présente l'avantage d'être compatible avec la jurisprudence de la Cour qui a jugé que la notion de travailleur non salarié devait recevoir une large interprétation et également qu'elle fait obstacle à ce qu'une personne remplissant les conditions de fond pour l'affiliation à un régime de sécurité sociale se trouve placée dans une situation dans laquelle elle n'est assujettie à aucune législation nationale parce que le titre II ne peut être appliqué.

34. Nous examinerons maintenant le point de savoir si M. Zinnecker est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii), compte tenu de la conclusion susvisée.

35. Comme nous l'avons déjà noté, en droit néerlandais, les personnes qui résident aux Pays-Bas sont soumises à une assurance obligatoire au titre de la sécurité sociale et, aux termes de l'annexe I, toute personne exerçant une activité ou une occupation en dehors d'un contrat de travail est un travailleur non salarié aux fins de l'application de l'article premier, sous (a)(ii) en ce qui concerne les Pays-Bas. Il s'ensuit qu'à l'exclusion de la condition de résidence, une personne placée dans la situation de M. Zinnecker réunit les conditions de fond pour l'affiliation au régime néerlandais de la sécurité sociale en raison des activités qu'elle exerce aux Pays-Bas et qu'elle est par conséquent un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii). En conséquence, elle tombe dans le champ d'application ratione personae du règlement. Il est par conséquent inutile d'examiner l'applicabilité des dispositions de l'annexe I relatives à l'Allemagne évoquées dans la première question de la juridiction nationale et reprises au paragraphe 11 ci-dessus.

36. Puisqu'une personne placée dans la situation de M. Zinnecker tombe dans le champ d'application du règlement, la législation qui lui est applicable est déterminée par les règles en matière de détermination de la législation prévues au titre II. Il faut noter dans ce contexte que bien que, selon la définition de l'annexe I, il faille entendre par travailleur non salarié, aux fins de l'application de l'article premier, sous (a)(ii), en ce qui concerne les Pays-Bas, toute personne qui exerce une activité ou profes-

sion en dehors d'un contrat de travail, cette disposition ne peut avoir pour objectif de déterminer la portée territoriale de la législation néerlandaise. La question de savoir si la législation néerlandaise s'applique à un particulier est résolue exclusivement par les règles prévues au titre II du règlement et non par les dispositions de l'annexe I qui ne concernent que le champ d'application du règlement. Nous passons donc à l'examen du point de savoir quelle est la législation d'un État membre qui s'applique à une personne placée dans la situation de M. Zinnecker, conformément aux dispositions du titre II.

37. Aux termes de l'article 14 bis, paragraphe 2, une personne qui exerce normalement une activité non salariée sur le territoire de deux ou de plusieurs États membres est soumise à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle réside, si elle y exerce une partie de son activité. Il ressort des faits tels qu'ils sont exposés dans l'ordonnance de renvoi qu'au cours de la période à prendre en considération, M. Zinnecker a partagé son temps d'activité environ pour une moitié aux Pays-Bas et pour l'autre moitié en Allemagne. Il s'ensuit qu'au cours de cette période, il était soumis à la législation de l'Allemagne, pays dans lequel il résidait.

38. Le fait que la législation allemande ne prévoit pas de régime d'assurance obligatoire auquel les personnes placées dans la situation de M. Zinnecker sont affiliées ne rend pas les dispositions de l'article 14 bis, paragraphe 2, tant soit peu moins applicables dans le cas de cette personne. Il ressort clairement de l'article 14 bis, paragraphe 4 que la disposition de l'article 14 bis, paragraphe 2, relative à la détermination de la législation applicable, a prévu que la personne en cause a le droit de s'affilier à un régime de pension à titre volontaire dans l'État membre dans lequel il réside. Ce n'est que si la législation de cet État membre ne permet pas à cette personne de s'affilier même à titre volontaire à un régime de pension que les dispositions de l'article 14 bis, paragraphe 2 deviennent inapplicables et que cette personne tombe dans le champ d'application de la législation d'un des autres États membres dans lequel elle exerce des activités non salariées. Comme il a été indiqué, M. Zinnecker était en droit de souscrire une assurance vieillesse en Allemagne, mais il n'en a rien fait. Il est par conséquent évident que la législation applicable à une personne placée dans sa situation est déterminée par l'article 14 bis, paragraphe 2 et qu'il est, par conséquent, soumis à la législation allemande.

39. Conformément à l'article 14 bis, paragraphe 2, là où une personne est un travailleur non salarié dans deux ou dans plusieurs États membres, la législation d'un de ces États est la seule applicable. C'est là ce qui ressort à l'évidence de l'article 14 quinquies, paragraphe 1, qui précise que la personne visée notamment à l'article 14 bis, paragraphe 2 est traitée, aux fins de l'application de la législation déterminée conformément à cette disposition, comme si elle exerçait l'ensemble de son activité professionnelle sur le territoire de l'État membre concerné. Il s'ensuit qu'une personne dans la situation de M. Zinnecker est soumise à la loi allemande en ce qui concerne ses activités exercées tant en Allemagne qu'aux Pays-Bas. Il n'est pas vrai que la législation néerlandaise s'applique en ce qui concerne ses activités aux Pays-Bas et la législation allemande en ce qui concerne ses activités en Allemagne. Ce serait là contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 14 bis, paragraphe 2 et de l'article 14, quinquies, paragraphe 1 ainsi

que de l'article 13, paragraphe 1, selon lequel, sous réserve des exceptions prévues par le règlement, une personne à laquelle ce règlement est applicable est soumise à la législation d'un seul État membre.

40. Nous avons abouti à la conclusion que M. Zinnecker est soumis à la législation allemande. La conséquence semble en être qu'il n'est assuré ni aux Pays-Bas ni en Allemagne. Cette conséquence peu souhaitable n'est cependant pas le résultat des règles en matière de détermination de la législation applicable prévues par le règlement. Elle tient au fait que la législation allemande ne prévoit que l'assurance volontaire en ce qui concerne les personnes dans la situation de M. Zinnecker et qu'il a choisi de ne pas souscrire cette assurance.

41. Il est à noter qu'il en irait autrement s'il avait exercé ses activités en tant que travailleur non salarié exclusivement aux Pays-Bas. Comme il a été indiqué, au titre de l'article 13, paragraphe 2, sous (b), une personne qui est un travailleur non salarié sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État même s'il réside sur le territoire d'un autre État membre. Il s'ensuit que, si M. Zinnecker avait été un travailleur non salarié uniquement aux Pays-Bas, il aurait été soumis à la loi néerlandaise nonobstant le fait qu'il résidait en Allemagne. En pareil cas, il n'est pas possible d'invoquer l'obligation de résidence prévue par la législation néerlandaise afin de lui refuser l'affiliation au régime néerlandais d'assurance sociale obligatoire. Si cette possibilité existait, l'article 13, paragraphe 2, sous (b) serait privé d'effet. Cette disposition a pour effet précisément de substituer à la condition de résidence une condition fondée sur l'exercice de l'activité non salariée par la personne en cause sur le territoire de l'État membre concerné (voir dans ce contexte l'affaire C-2/89, Kits van Heijningen, Rec. 1990, p. I-1755, point 21 de l'arrêt).

42. Avant de conclure, nous tenons à souligner une différence entre la manière de voir proposée par la Commission et celle que nous avons adoptée ci-dessus.

43. Il y a lieu de rappeler que, selon la Commission, il est nécessaire de déterminer la législation applicable à une personne dans la situation de M. Zinnecker, conformément aux règles en matière de détermination de la législation applicable prévues au titre II, avant de résoudre le point de savoir si cette personne tombe dans le champ d'application ratione personae du règlement.

44. La Commission en vient à conclure que, conformément à l'article 14 bis, paragraphe 2, M. Zinnecker est soumis à la législation allemande. Elle passe ensuite à l'examen du point de savoir si, au titre de la législation allemande il est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a). Puisqu'il n'est pas affilié à un régime d'assurance obligatoire ou volontaire en Allemagne, elle en conclut qu'il n'est pas un travailleur non salarié aux fins de l'application de l'article premier sous (a) et que, par conséquent, il ne tombe pas dans le champ d'application ratione personae du règlement.

45. Selon la Commission, puisqu'il ne tombe pas dans le champ d'application du règlement, il s'ensuit que le point de savoir s'il est affilié à un régime obligatoire d'assurance sociale aux Pays-Bas est déterminé par les dispositions de la législation

néerlandaise, y compris celles qui fixent le champ d'application territorial de cette législation. Puisqu'au titre de la législation néerlandaise, une personne qui exerce des activités non salariées n'est soumise au régime d'assurance obligatoire de la sécurité sociale que si elle réside aux Pays-Bas, la Commission en conclut que M. Zinnecker ne relève pas de ce régime.

46. La conséquence de la manière dont la Commission a abordé le problème semble donc être la même que celle que nous avons dégagée. Néanmoins, il existe une différence entre les conséquences qui ont été tirées. Selon la Commission, M. Zinnecker ne tombe pas dans le champ d'application du règlement. Il semble donc que, compte tenu de l'approche proposée par la Commission, il serait loisible aux Pays-Bas d'assujettir à son régime de sécurité sociale des personnes placées dans la situation de M. Zinnecker en étendant le champ d'application territorial de sa législation. Ce serait là chose impossible dans la conception que nous avons proposée puisque, selon cette conception, M. Zinnecker tombe dans le champ d'application du règlement et que, par conséquent, la législation qui lui est applicable est déterminée exclusivement par les dispositions du titre II.

47. Il nous semble que la manière d'aborder le problème que nous avons proposée est davantage conforme aux objectifs et à l'économie du règlement. Si la manière de voir proposée par la Commission était acceptée, il s'ensuivrait que les Pays-Bas pourraient étendre le champ d'application de leur législation de manière à la rendre applicable à une personne placée dans la situation de M. Zinnecker, sans que celui-ci soit placé pour autant dans le champ d'application du règlement. Néanmoins, ce serait là aller à l'encontre du système du règlement, selon lequel des personnes affiliées au régime de sécurité sociale d'un État membre tombent dans son champ d'application. Il s'ensuivrait également que M. Zinnecker serait assujetti à la législation néerlandaise sans bénéficier des dispositions du règlement. Selon nous, par conséquent, les conséquences de la manière de voir de la Commission constituent un motif supplémentaire de la rejeter. La lacune découlant de l'absence d'assurance obligatoire au titre de la législation allemande ne serait pas comblée s'il était permis aux Pays-Bas d'étendre unilatéralement et en dehors du système du règlement, le champ d'application de sa propre législation. S'il est jugé opportun de combler cette lacune, il faut procéder en modifiant le règlement à cette fin.

48. Dans un souci d'exhaustivité, nous examinerons une autre conception qui, si elle était adoptée, entraînerait le même résultat que celui auquel la Commission a abouti, c'est-à-dire qu'une personne placée dans la situation de M. Zinnecker ne tomberait pas dans le champ d'application du règlement. Cette conception a l'avantage de la simplicité mais, comme nous allons l'expliquer, elle contrecarre les objectifs du titre II.

49. Comme il a été indiqué, pour qu'une personne placée dans la situation de M. Zinnecker soit un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii), elle doit être affiliée à un régime de sécurité sociale, tel que celui qui est prévu par cette disposition, dans un des États membres où elle exerce ses activités. Il est possible de soutenir que M. Zinnecker ne tombe pas dans le champ d'application du règlement

parce qu'il n'est affilié à un tel régime ni au titre de la législation allemande ni au titre de la législation néerlandaise. Il est clair qu'il n'est pas un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii) au titre de la législation allemande, parce qu'il n'est affilié à aucun régime de sécurité sociale en Allemagne. Il est également possible de soutenir qu'il n'est pas non plus un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii) au titre de la législation néerlandaise. Il en est ainsi parce qu'au titre de la législation néerlandaise, un travailleur non salarié n'est affilié au régime national de sécurité sociale que s'il réside aux Pays-Bas et, comme il a été indiqué, la définition du terme « travailleur non salarié » figurant à l'annexe I en ce qui concerne les Pays-Bas n'a pas pour effet d'annuler cette condition de résidence. Il est donc permis de conclure que M. Zinnecker n'est pas un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii) au titre de la législation néerlandaise parce qu'il ne réside pas aux Pays-Bas.

50. Néanmoins, la conception susvisée contrecarre les objectifs du titre II. Il en est ainsi parce que, selon cette conception, si une personne dans la situation de M. Zinnecker n'est pas tenue pour un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii), la raison en est non qu'il ne remplit pas les conditions de fond pour l'affiliation au régime néerlandais de la sécurité sociale, mais qu'il ne remplit pas la condition de résidence prévue par la législation néerlandaise. Si cette conception était retenue, il serait donc possible à un État membre de déterminer si une personne est un travailleur non salarié au sens de l'article premier, sous (a)(ii) et, par conséquent, s'il tombe dans le champ d'application du règlement, conformément à ses propres dispositions concernant l'application territoriale. Néanmoins, comme nous l'avons déjà précisé, ce serait là une conception contraire aux objectifs du titre II et au système du règlement. Il s'ensuit qu'elle doit être rejetée.

51. Puisque nous avons conclu que la législation allemande était seule applicable à une personne placée dans la situation de M. Zinnecker, il est inutile de répondre aux quatrième et cinquième questions déférées par la juridiction nationale.

Conclusion

52. Nous sommes par conséquent d'avis que les questions déférées par la juridiction nationale doivent recevoir la réponse suivante:

« Là où une personne réside en Allemagne et exerce ses activités en qualité de travailleur non salarié partiellement en Allemagne et partiellement aux Pays-Bas et tombe dans le champ d'application du règlement parce que, si elle résidait aux Pays-Bas, elle aurait été soumise au régime d'assurance obligatoire dans cet État membre, le règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que cette personne est soumise exclusivement à la législation allemande. »