ARRÊT DE LA COUR

19 mars 2002 *

Dans les affaires jointes C-393/99 et C-394/99,

ayant pour objet deux demandes adressées à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Tribunal du travail de Tournai (Belgique) et tendant à obtenir, dans les litiges pendants devant cette juridiction entre

Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti)

et

Claude Hervein,

Hervillier SA (C-393/99),

Guy Lorthiois,

Comtexbel SA (C-394/99),

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), devenu article 14 quater, sous b), et de l'annexe VII du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de

* Langue de procédure: le français.

sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), puis dans sa version modifiée par le règlement (CEE) n° 3811/86 du Conseil, du 11 décembre 1986 (JO L 355, p. 5),

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, M. P. Jann, M^mes^ F. Macken et N. Colneric, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (rapporteur), M. Wathelet et V. Skouris, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

considérant les observations écrites présentées:

— pour l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), par M. L. Paeme, son administrateur général,

— pour M. Hervein, Hervillier SA, M. Lorthiois et Comtexbel SA, par M^es^ E. van Daele et P. Detournay, avocats,

— pour le gouvernement belge, par M. P. Rietjens, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M^mes^ K. Grigoriou et I. Galani-Maragkoudaki et M. I. Bakopoulos, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. F. Anton et M^me^ E. Karlsson, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. P. Hillenkamp et M^me^ H. Michard, en qualité d'agents, assistés de M^e^ R. Karpenstein, Rechtsanwalt,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (Inasti), représenté par M. L. Renaud, son conseiller, du gouvernement hellénique, représenté par M^me^ I. Galani-Maragkoudaki et M. I. Bakopoulos, du Conseil, représenté par M^me^ A. Lo Monaco, en qualité d'agent, et de la Commission, représentée par M^me^ H. Michard, à l'audience du 7 février 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 avril 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par deux jugements du 5 octobre 1999, parvenus à la Cour le 13 octobre suivant, le Tribunal du travail de Tournai a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles sur la validité de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), devenu article 14 quater, sous b), et de l'annexe VII du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6), puis dans sa version modifiée par le règlement (CEE) n° 3811/86 du Conseil, du 11 décembre 1986 (JO L 355, p. 5, ci-après le «règlement n° 1408/71»), ainsi que sur la portée d'une éventuelle déclaration d'invalidité.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre de litiges opposant l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (ci-après l'«Inasti»), d'une part, à M. Hervein et à la société Hervillier SA (ci-après «Hervillier») et, d'autre part, à M. Lorthiois et à la société Comtexbel SA (ci-après «Comtexbel»), concernant des cotisations sociales que l'Inasti réclame au titre des activités de dirigeants de société que MM. Hervein et Lorthiois ont exercées en Belgique.

La réglementation communautaire

3 Le règlement n° 1408/71 comporte un titre II, qui comprend les articles 13 à 17, relatif à la détermination de la législation applicable aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

4 En vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71:

«Sous réserve de l'article 14 *quater*, 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.»

5 L'article 14 quater du règlement n° 1408/71 a fixé des règles particulières applicables aux personnes exerçant simultanément une activité salariée et une activité non salariée sur le territoire de différents États membres. Dans sa version mise à jour par le règlement n° 2001/83, il dispose:

«1. La personne qui exerce simultanément une activité salariée sur le territoire d'un État membre et une activité non salariée sur le territoire d'un autre État membre est soumise:

a) sous réserve de la lettre b), à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce une activité salariée;

b) dans les cas mentionnés à l'annexe VII, à la législation de chacun de ces États membres en ce qui concerne l'activité exercée sur leur territoire.

2. Les modalités d'application du paragraphe 1 sous b) seront fixées dans un règlement à arrêter par le Conseil sur proposition de la Commission.»

6 L'article 14 quinquies, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 précise:

«La personne visée [...] à l'article 14 *quater* paragraphe 1 sous a) est traitée, aux fins de l'application de la législation déterminée conformément à [cette disposition], comme si elle exerçait l'ensemble [...] de ses activités professionnelles sur le territoire de l'État membre concerné.»

7 L'annexe VII du règlement n° 1408/71, à laquelle renvoie l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), et qui énumère les cas dans lesquels une personne est soumise simultanément à la législation de deux États membres, vise, à son point 1, l'exercice d'une activité non salariée en Belgique et d'une activité salariée dans un autre État membre, sauf le Luxembourg.

8 En vue, d'une part, de compléter l'article 14 quater du règlement n° 1408/71 afin de prendre en compte l'hypothèse de l'exercice de plus de deux activités salariées et non salariées sur le territoire de différents États membres et, d'autre part, de fixer les modalités d'application du paragraphe 1, sous b), de cet article, conformément à son paragraphe 2, le Conseil a adopté le règlement n° 3811/86. Ce règlement était applicable à compter du 1er janvier 1987, conformément à son article 4.

9 L'article 1er, point 1, du règlement nº 3811/86 a remplacé l'article 14 quater du règlement nº 1408/71 par le texte suivant:

«La personne qui exerce simultanément une activité salariée et une activité non salariée sur le territoire de différents États membres est soumise:

a) sous réserve du point b), à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce une activité salariée ou, si elle exerce une telle activité sur le territoire de deux ou plusieurs États membres, à la législation déterminée conformément à l'article 14 points 2 ou 3;

b) dans les cas mentionnés à l'annexe VII:

— à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce une activité salariée, cette législation étant déterminée conformément aux dispositions de l'article 14 points 2 ou 3, si elle exerce une telle activité sur le territoire de deux ou plusieurs États membres,

et

— à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce une activité non salariée, cette législation étant déterminée conformément aux dispositions de l'article 14 *bis* points 2, 3 ou 4, si elle exerce une telle activité sur le territoire de deux ou plusieurs États membres.»

10 En outre, l'article 1er, point 2, du règlement n° 3811/86 a inséré le paragraphe suivant dans l'article 14 quinquies du règlement n° 1408/71:

«2. La personne visée à l'article 14 *quater* point b) est traitée aux fins de la fixation du taux de cotisations à charge des travailleurs non salariés au titre de la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce son activité non salariée comme si elle exerçait son activité salariée sur le territoire de cet État membre.»

11 Enfin, l'article 2 du règlement n° 3811/86 a complété le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil, du 21 mars 1972, fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 (JO L 74, p. 1, ci-après le «règlement d'application»), en édictant plusieurs dispositions visant à faciliter l'application simultanée des deux législations dont relèvent les personnes visées à l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

L'affaire C-393/99

12 Jusqu'au 6 octobre 1986, M. Hervein, de nationalité française et résidant en France, exerçait simultanément les fonctions de président-directeur général et d'administrateur ou d'administrateur délégué dans des sociétés établies à la fois en France et en Belgique, notamment Hervillier.

13 En France, où les dirigeants de société sont assimilés à des salariés pour leur couverture sociale, M. Hervein était affilié et cotisait au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés.

14 L'Inasti a assigné M. Hervein et Hervillier devant le Tribunal du travail de Tournai aux fins d'obtenir le versement de cotisations sociales au titre de l'activité de M. Hervein en Belgique entre le 1er juillet 1982 et le 31 décembre 1986. L'Inasti justifiait l'assujettissement de M. Hervein au régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants en Belgique par le fait qu'il y exerçait une activité indépendante selon la législation belge tout en étant soumis, en France, au régime de sécurité sociale des travailleurs salariés. Or, conformément à l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1408/71, lu en liaison avec l'annexe VII du même règlement, une personne exerçant une activité non salariée en Belgique et une activité salariée en France devrait être soumise à la législation de chacun de ces États.

15 M. Hervein et Hervillier ont contesté l'assujettissement de M. Hervein au régime belge au motif que, si M. Hervein était bien assimilé en France à un salarié pour sa couverture sociale, il n'y exerçait pas pour autant une activité salariée.

16 Éprouvant des doutes sur la nature de l'activité exercée en France par M. Hervein, le Tribunal du travail de Tournai a, par jugement du 6 juin 1995, décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour une question préjudicielle à ce sujet. Par arrêt du 30 janvier 1997, Hervein et Hervillier (C-221/95, Rec. p. I-609), la Cour a répondu:

«Pour l'application des articles 14 bis et 14 quater du règlement [...] n° 1408/71 [...], il convient d'entendre par 'activité salariée' et 'activité non salariée' les activités qui sont considérées comme telles pour l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre sur le territoire duquel ces activités sont exercées.»

17 À la suite de cet arrêt, la procédure s'est poursuivie devant le Tribunal du travail de Tournai. M. Hervein et Hervillier se sont référés aux conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Hervein et Hervillier, précitée, dans lesquelles celui-ci concluait à l'invalidité de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), et de l'annexe VII du règlement n° 1408/71, et ont invité le Tribunal du travail de Tournai à interroger la Cour sur la validité desdites dispositions. L'Inasti s'est, en revanche, opposé à un tel renvoi au motif que l'arrêt Hervein et Hervillier, précité, revêtait un caractère définitif. Par ailleurs, il a fait valoir, sur la base de la réponse fournie par la Cour, que M. Hervein était tenu de verser des cotisations au titre du régime de sécurité sociale belge des travailleurs indépendants.

18 Le Tribunal du travail de Tournai considère que, conformément à l'interprétation retenue par la Cour dans l'arrêt Hervein et Hervillier, précité, M. Hervein doit être considéré comme exerçant une activité salariée en France et une activité non salariée en Belgique. Par conséquent, il devrait également être soumis à la législation de sécurité sociale belge en vertu de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1408/71, lu en liaison avec l'annexe VII du même règlement. Toutefois, il s'interroge sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 48 et 52 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 43 CE).

19 C'est dans ces conditions que le Tribunal du travail de Tournai a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983, et l'annexe VII dudit règlement n° 1408/71

doivent-ils être ou non déclarés invalides au regard des articles 48 et 52 du traité dans la mesure où ils disposent que la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre et une activité non salariée sur le territoire d'un autre État membre est soumise à la législation de chacun de ces États?

2) Cette invalidité peut-elle ou non être invoquée pour mettre en cause l'affiliation et les cotisations dues par application de la disposition déclarée invalide pour des périodes antérieures au prononcé de l'arrêt qui déclare l'invalidité, sous réserve, dans la négative, du cas des travailleurs ou de leurs ayants droit qui, avant cette date, ont engagé une action en justice ou introduit une réclamation selon le droit national applicable?»

L'affaire C-394/99

20 M. Lorthiois, résidant en France, est administrateur, président du conseil d'administration et président-directeur général d'une société établie en France. À ce titre, il est affilié et cotise au régime de sécurité sociale français des travailleurs salariés. Parallèlement, M. Lorthiois exerce les fonctions de président du conseil d'administration de Comtexbel, société établie en Belgique.

21 Pour les mêmes raisons que celles avancées à l'égard de M. Hervein, l'Inasti a assigné M. Lorthiois et Comtexbel devant le Tribunal du travail de Tournai aux fins d'obtenir le versement de cotisations sociales au titre de l'activité de M. Lorthiois en Belgique pour la période comprise entre le 1er janvier 1987 et le 31 décembre 1988.

22 Pour des motifs analogues à ceux énoncés dans le litige concernant M. Hervein et Hervillier, le Tribunal du travail de Tournai a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les mêmes questions que dans ledit litige.

23 Par ordonnance du président de la Cour du 22 novembre 1999, les affaires C-393/99 et C-394/99 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Observation préliminaire

24 Dans l'affaire C-393/99, la première question porte sur la validité de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 1408/71, tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 1986. À compter du 1er janvier 1987, ainsi qu'il est rappelé aux points 8 et 9 du présent arrêt, cette disposition a été amendée et est devenue l'article 14 quater, sous b). Compte tenu de la période pour laquelle l'Inasti réclame des cotisations à M. Lorthiois et à Comtexbel, la première question dans l'affaire C-394/99 doit être comprise comme portant sur l'article 14 quater, sous b), en vigueur à compter du 1er janvier 1987.

25 Toutefois, au regard des questions posées par le Tribunal du travail de Tournai dans les deux affaires, la substance de la règle en cause est la même dans ses deux versions successives et, pour des raisons pratiques, dans la suite du présent arrêt, ne sera visé que «l'article 14 quater, sous b)», cette expression valant pour les

deux versions en cause. Il en sera de même s'agissant de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous a), devenu article 14 quater, sous a).

Sur la recevabilité des questions préjudicielles

26 L'Inasti, le gouvernement belge et le Conseil contestent la recevabilité des questions préjudicielles. Ils avancent en substance que, dans l'arrêt Hervein et Hervillier, précité, et dans l'arrêt du 30 janvier 1997, De Jaeck (C-340/94, Rec. p. I-461), la Cour a interprété l'article 14 quater, sous b), et l'annexe VII du règlement n° 1408/71 sans les déclarer invalides, alors que l'avocat général l'avait incitée à le faire et qu'elle aurait pu le faire d'office. La Cour aurait ainsi admis la validité de ces dispositions et, en l'absence d'élément nouveau intervenu depuis, les questions du Tribunal du travail de Tournai reviendraient à mettre en cause l'autorité de la chose jugée.

27 Ces arguments doivent être rejetés. Ce n'est pas parce que la Cour, saisie sur renvoi préjudiciel, s'est abstenue de statuer sur un point de droit sur lequel elle n'était pas interrogée et qui, au surplus, n'était pas soulevé par les parties ou intervenants qu'elle s'est définitivement prononcée sur le point en cause. En outre, rien n'empêche que, sur demande d'une juridiction nationale et dans le cadre de la coopération que la Cour entretient avec cette juridiction en application de l'article 234 CE, la Cour se prononce sur la validité d'un acte, pris par les institutions de la Communauté, qu'elle a déjà eu l'occasion d'interpréter.

28 Les questions préjudicielles posées par le Tribunal du travail de Tournai sont donc recevables.

Sur la première question

Observations soumises à la Cour

29 L'Inasti et le gouvernement belge soulignent notamment que l'application de l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71 conduit à traiter de la même façon tous les travailleurs qui exercent une activité indépendante en Belgique, qu'ils exercent par ailleurs une activité salariée en Belgique ou dans un autre État membre. Tous seraient affiliés dans les mêmes conditions aux assurances sociales pour travailleurs indépendants en Belgique. Les principes dont la Cour a fait application dans les arrêts du 7 juillet 1988, Stanton (143/87, Rec. p. 3877), et Wolf e.a. (154/87 et 155/87, Rec. p. 3897), selon lesquels une personne qui accomplit un travail indépendant dans un État membre doit, lorsqu'elle exerce également une activité salariée, être traitée de la même façon selon qu'elle exerce ladite activité salariée dans le même État ou dans un autre État membre, seraient ainsi respectés. Ces arrêts auraient consacré une obligation de non-discrimination, mais n'auraient nullement interdit l'assujettissement parallèle à deux régimes de sécurité sociale. De plus, la situation découlant de l'article 14 quater, sous b), serait différente de celle ayant donné lieu à l'arrêt du 15 février 1996, Kemmler (C-53/95, Rec. p. I-703), dans lequel la Cour a jugé qu'un État membre ne pouvait obliger à cotiser au régime de sécurité sociale des travailleurs indépendants les personnes qui exercent déjà une activité indépendante dans un autre État membre, où elles sont domiciliées et affiliées à un régime de sécurité sociale, alors que cette obligation n'entraînerait à leur profit aucune protection sociale complémentaire, situation qui concernait un travailleur exerçant une activité indépendante dans deux États membres et non une activité indépendante dans l'un et une activité salariée dans l'autre.

30 En outre, l'Inasti, le gouvernement belge et le Conseil soutiennent qu'appliquer la législation de sécurité sociale d'un autre État membre à une activité indépendante exercée en Belgique conduirait de facto à une harmonisation des législations de sécurité sociale, alors que le traité ne prévoirait qu'une coordination.

31 Enfin, l'Inasti expose que l'adoption de l'article 14 quater, sous b), n'a rien changé pour les travailleurs exerçant simultanément une activité salariée en France et une activité indépendante en Belgique par rapport à la situation antérieure découlant de la convention générale sur la sécurité sociale entre la Belgique et la France, signée le 17 janvier 1948, approuvée par la loi belge du 2 juin 1949 et complétée par les accords administratifs des 23 décembre 1953 et 25-26 janvier 1956 (ci-après la «convention générale sur la sécurité sociale entre la Belgique et la France du 17 janvier 1948»), aux termes de laquelle les personnes dans cette situation auraient déjà été affiliées aux deux régimes.

32 La Commission souligne que le règlement n° 1408/71 ne vise ni à modifier la structure ou le contenu des législations nationales de sécurité sociale ni à harmoniser ces législations, mais seulement à les coordonner. Ainsi, c'est à tort que serait critiqué le fait que l'article 14 quater, sous b), et l'annexe VII du règlement n° 1408/71 ne concernent que certains États membres. En effet, cette situation, qui ne constituerait pas une discrimination en raison de la nationalité, découlerait des limites mêmes du règlement n° 1408/71.

33 L'article 14 quater, sous b), aurait été introduit pour répondre à la préoccupation de plusieurs États membres devant la pratique consistant pour certaines personnes à répartir leur activité professionnelle entre différents États membres afin d'éviter le paiement des cotisations de sécurité sociale afférentes à une partie de cette activité.

34 Cette disposition, bien que dérogeant à la règle générale, établie à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, d'unicité de la législation applicable, ne constituerait pas en tant que telle une entrave à la libre circulation des travailleurs et au droit d'établissement dans la mesure où elle n'aboutirait pas à une double cotisation au titre d'une même activité mais prévoirait des cotisations parallèles pour les personnes qui exercent simultanément deux activités différentes dont elles tirent deux revenus distincts. La Cour aurait également jugé, dans son arrêt

du 13 juillet 1976, Triches (19/76, Rec. p. 1243), que l'article 51 du traité CE (devenu, après modification, article 42 CE) reconnaît au Conseil la liberté de choisir toute modalité objectivement justifiée, même si les dispositions prises n'aboutissent pas à l'élimination de tout risque d'inégalité entre travailleurs dû aux disparités des régimes nationaux en cause.

35 De plus, ce serait afin d'éviter une charge de cotisation anormalement lourde pour les personnes concernées que le règlement n° 3811/86 a introduit dans l'article 14 quinquies du règlement n° 1408/71 un nouveau paragraphe 2. En effet, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs de la proposition de règlement du Conseil ayant abouti à l'adoption du règlement n° 3811/86, l'article 14 quinquies aurait été modifié «afin de préserver, dans l'intérêt du travailleur, les effets attachés, sur le plan des cotisations, par certaines législations nationales, à l'exercice conjoint d'activités salariée(s) et non salariée(s) (réduction du taux, dispense de cotisations, taux plein mais calculé sur un autre plancher...)». Dès lors, dans les cas d'application de l'article 14 quater, sous b), il appartiendrait aux États membres de veiller à ce que la cotisation réclamée en parallèle à la cotisation déjà versée dans un autre État membre par le travailleur soit objectivement justifiée, qu'elle soit proportionnelle à son activité et qu'elle confère au travailleur un avantage supplémentaire de sécurité sociale. Si, en dépit de l'article 14 quinquies, tel que modifié par le règlement n° 3811/86, l'application du règlement n° 1408/71 aboutissait, dans un cas concret, à l'imposition d'une charge supplémentaire non objectivement justifiée et disproportionnée pour un travailleur, cette situation pourrait constituer une entrave au droit d'établissement. Toutefois, cette entrave résulterait alors de la législation nationale en cause et non de l'article 14 quater, sous b).

36 À titre subsidiaire, pour le cas où la Cour considérerait que l'article 14 quater, sous b), constitue une entrave à la libre circulation des personnes, la Commission estime que cette disposition pourrait être justifiée au regard des articles 48 et 52 du traité. À cet égard, se fondant sur les arrêts du 25 janvier 1977, Bauhuis, (46/76, Rec. p. 5), et du 20 juin 1991, Denkavit (C-39/90, Rec. p. I-3069), la Commission considère que le Conseil est en droit, à l'instar des États membres, de se prévaloir de justifications aux entraves aux libertés fondamentales.

37 La Commission ajoute que, dans l'arrêt Kemmler, précité, la Cour n'a pas seulement admis qu'une réglementation nationale aboutissant à soumettre un travailleur non salarié à la législation de sécurité sociale de deux États membres puisse être justifiée par l'octroi d'une protection sociale complémentaire, mais a considéré, plus largement, qu'une telle réglementation est compatible avec l'article 52 du traité si elle trouve une «justification appropriée». Or, en l'espèce, les motifs de l'insertion de l'article 14 quater, sous b), et de l'annexe VII dans le règlement n° 1408/71 constitueraient une justification appropriée au regard des articles 48 et 52 du traité.

38 M. Hervein et Hervillier ainsi que M. Lorthiois et Comtexbel (ci-après, ensemble, «M. Hervein e.a.») rappellent tout d'abord que, jusqu'en 1982, les personnes dans leur situation étaient soumises à la convention générale sur la sécurité sociale entre la Belgique et la France du 17 janvier 1948. Or, le procès-verbal des réunions des parties contractantes des 25 et 26 janvier 1956 préciserait notamment: «Cependant, si l'intéressé est qualifié de salarié en France et de travailleur indépendant en Belgique, mais qu'au sens de la législation belge, les deux fonctions soient constitutives d'une seule et même activité professionnelle, seule la législation française est applicable. Il en est ainsi notamment du directeur de société en France qui est en même temps administrateur en Belgique de sociétés filiales de ladite société». Sur le fondement de ces textes, le Tribunal du travail de Tournai aurait, par jugement du 3 février 1987, condamné l'Inasti à restituer à M. Hervein et à Hervillier les cotisations au titre de travailleur indépendant perçues indûment entre 1974 et 1982, majorées des intérêts légaux. Or, l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71, qui a remplacé ladite convention bilatérale, imposerait désormais à M. Hervein de cotiser à la fois en France et en Belgique.

39 Selon M. Hervein e.a., soutenus par le gouvernement hellénique, une telle situation est inéquitable et méconnaît les articles 48 et 52 du traité. Ils considèrent que, dans les arrêts Stanton, Wolf e.a. et Kemmler, précités, la Cour a jugé que les articles 48 et 52 du traité s'opposent à ce qu'une réglementation d'un État membre oblige les personnes exerçant déjà une activité salariée ou non salariée dans un autre État membre, dans lequel elles sont domiciliées et affiliées à un régime de sécurité sociale national, à cotiser au régime des travailleurs

indépendants parce qu'une telle réglementation aurait pour effet de défavoriser l'exercice d'activités professionnelles dans plus d'un État membre. Or, les articles 48 et 52 s'opposeraient a fortiori à ce que ce même effet découle d'un règlement du Conseil. Certes, dans les trois arrêts précités, la Cour aurait admis la possibilité qu'une entrave à l'exercice d'activités professionnelles hors du territoire d'un seul État membre puisse se justifier dans le cas où la réglementation nationale offre une quelconque protection sociale complémentaire. Toutefois, dans l'exercice de sa compétence législative, le Conseil ne serait pas en droit de se prévaloir d'une telle justification.

40 En outre, M. Hervein e.a. contestent que, ainsi que le prétendrait le Conseil, les dispositions litigieuses soient nécessaires pour éviter que des personnes exerçant simultanément une activité salariée dans un État membre et une activité non salariée dans un autre État membre ne versent des cotisations moins élevées que des personnes exerçant ces deux activités dans un seul État membre. Ce serait précisément pour éviter ce résultat que l'article 14 quinquies, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 dispose que la personne qui exerce simultanément une activité salariée dans un État membre et une activité non salariée dans un autre État membre et qui est soumise à la législation du premier État, en application de l'article 14 quater, sous a), du règlement n° 1408/71, est traitée comme si elle exerçait l'ensemble de ses activités professionnelles dans cet État. Par ailleurs, les cotisations étant calculées de manière très différente d'un État membre à l'autre, il serait inexact d'affirmer que l'affiliation dans un seul État membre a dans tous les cas pour effet que les cotisations versées sont moins élevées. L'argument du Conseil apparaîtrait encore moins convaincant depuis l'adoption du règlement n° 3811/86. En effet, d'une part, dans sa version résultant de ce règlement, l'article 14 quater, sous b), ne préciserait plus que la personne qui exerce simultanément une activité salariée sur le territoire d'un État membre et une activité non salariée sur le territoire d'un autre État membre est soumise à la législation de chacun de ces États uniquement au titre de l'activité qu'elle exerce sur leur territoire. D'autre part, l'article 14 quinquies, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, tel que résultant du règlement n° 3811/86, pourrait avoir pour effet tout aussi bien de réduire que d'augmenter le taux de cotisation.

41 Enfin, M. Hervein e.a. soulignent que l'annexe VII vise seulement certains des États membres. Dès lors, même si les dispositions litigieuses pouvaient, dans

certains cas, avoir pour conséquence que l'intéressé bénéficie d'une protection supplémentaire, elles auraient néanmoins pour effet d'accentuer les disparités découlant déjà des législations nationales et de créer une inégalité de traitement entre les ressortissants des États membres selon le lieu où ils exercent leurs activités.

Appréciation de la Cour

42 La validité de l'article 14 quater, sous b), et de l'annexe VII du règlement n° 1408/71 doit s'analyser au regard des articles 48 et 51 du traité, relatifs à la libre circulation des travailleurs salariés, ainsi que de l'article 52 du traité, relatif à la liberté d'établissement pour ce qui concerne la libre circulation des travailleurs non salariés.

43 La règle énoncée à l'article 14 quater, sous b), dont le champ d'application personnel est déterminé par l'annexe VII du règlement n° 1408/71, est en effet susceptible de concerner aussi bien des personnes ayant une activité non salariée dans un État membre et faisant ou souhaitant faire usage de leur droit à la libre circulation pour exercer une activité salariée dans un autre État membre que des personnes ayant une activité salariée dans un État membre et faisant ou souhaitant faire usage de leur droit à la liberté d'établissement pour exercer une activité non salariée dans un autre État membre.

44 L'article 48 du traité prescrit notamment l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité, entre les travailleurs salariés des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Il établit en particulier le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique, de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux.

45 L'article 51 du traité stipule que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs salariés, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit, d'une part, la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales et, d'autre part, le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres.

46 L'article 52 du traité prévoit que la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants.

47 Les dispositions du traité relatives à la libre circulation des personnes visent ainsi à faciliter, pour les ressortissants des États membres, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur l'ensemble du territoire de la Communauté et s'opposent à des réglementations nationales qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent étendre leurs activités hors du territoire d'un seul État membre (arrêt Stanton, précité, point 13).

48 Les articles 48 et 52 du traité s'opposent ainsi à la réglementation d'un État membre qui exonère d'une cotisation au régime des travailleurs indépendants les personnes qui accomplissent à titre secondaire une activité indépendante dans cet État membre lorsqu'elles exercent à titre principal une activité salariée dans le même État membre, mais refuse cette exonération auxdites personnes lorsqu'elles exercent à titre principal leur activité salariée dans un autre État membre (arrêt Stanton, précité, point 14). Une telle réglementation défavorise par son seul effet l'exercice d'activités professionnelles dans plus d'un État membre puisqu'elle désavantage les travailleurs faisant ce choix par rapport à ceux qui exercent toutes leurs activités dans l'État membre ayant adopté ladite réglementation.

49 De même, en l'absence d'une justification appropriée telle que la fourniture d'une protection sociale complémentaire aux intéressés, l'article 52 du traité s'oppose à la réglementation d'un État membre qui oblige à cotiser au régime des travailleurs indépendants les personnes qui exercent déjà une activité indépendante dans un autre État membre, où elles sont domiciliées et affiliées à un régime de sécurité sociale (arrêt Kemmler, précité, points 12 et 13). Une telle réglementation défavorise en effet l'exercice de l'activité professionnelle dans un second État membre, puisque les prélèvements sociaux qu'elle entraîne sont versés à fonds perdus par les intéressés.

50 Cependant, le traité n'a pas prévu l'harmonisation des législations de sécurité sociale des États membres. En particulier, s'agissant des travailleurs salariés, l'article 51 du traité prévoit seulement une coordination de ces législations. Les différences de fond et de procédure entre les régimes de sécurité sociale de chaque État membre et, partant, dans les droits des personnes qui y travaillent ne sont donc pas touchées par cette disposition (voir, notamment, arrêts du 15 janvier 1986, Pinna, 41/84, Rec. p. 1, point 20; De Jaeck, précité, point 18, et Hervein et Hervillier, précité, point 16).

51 Dès lors, le traité ne garantit pas à un travailleur que l'extension de ses activités dans plus d'un État membre ou leur transfert dans un autre État membre soit neutre en matière de sécurité sociale. Compte tenu des disparités des législations de sécurité sociale des États membres, une telle extension ou un tel transfert peuvent, selon les cas, être plus ou moins avantageux ou désavantageux pour le travailleur sur le plan de la protection sociale. Il en découle que, en principe, un éventuel désavantage, par rapport à la situation dans laquelle le travailleur exerce l'ensemble de ses activités dans un même État membre, consécutif à l'extension de ses activités ou à leur transfert dans un ou plusieurs autres États membres et à son assujettissement à une nouvelle législation de sécurité sociale, n'est pas contraire aux dispositions des articles 48 et 52 du traité, si cette législation ne désavantage pas ce travailleur par rapport à ceux qui exercent la totalité de leurs activités dans l'État membre où elle s'applique ou par rapport à ceux qui y étaient déjà précédemment assujettis et si elle ne conduit pas purement et simplement à verser des cotisations sociales à fonds perdus.

52 Ainsi, le système mis en place par le règlement n° 1408/71 est uniquement un système de coordination, portant notamment, dans son titre II, sur la détermination de la ou des législations applicables aux travailleurs salariés et non salariés qui font usage, dans différentes circonstances, de leur droit à la libre circulation. Il est inhérent à un tel système que le niveau des cotisations sociales à acquitter au titre de l'exercice d'une activité diffère selon l'État membre où cette activité est totalement ou partiellement exercée ou selon la législation de sécurité sociale à laquelle cette activité est soumise (voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2001, Commission/Allemagne, C-68/99, Rec. p. I-1865, point 29).

53 De plus, lorsqu'il détermine simplement la ou les législations applicables à différentes situations, comme il l'a fait dans le titre II du règlement n° 1408/71, le législateur communautaire ne peut définir le contenu des législations nationales de sécurité sociale, dont la conformité avec les articles 48 et 52 du traité relève de la responsabilité des autorités nationales.

54 Compte tenu de ce qui précède, la conformité des dispositions de l'article 14 quater, sous b), avec les exigences des articles 48, 51 et 52 du traité ne peut pas être liée aux différences observées, en matière de cotisations ou de prestations de sécurité sociale, entre les situations dans lesquelles un travailleur exerce simultanément une activité salariée et une activité indépendante dans un seul État membre et celles dans lesquelles un travailleur exerce ces activités dans des États membres différents. Il reste dès lors à apprécier si, à elle seule, la règle, retenue par le législateur communautaire, selon laquelle, dans certaines situations particulières et contrairement au principe général établi par le règlement n° 1408/71, une personne exerçant son activité professionnelle dans plus d'un État membre relève simultanément des législations de deux États membres et non de la législation d'un seul, défavorise l'exercice d'activités professionnelles dans plus d'un État membre, dans la mesure où le double assujettissement à des législations d'États membres différents serait nécessairement plus complexe pour les intéressés que l'assujettissement à la seule législation d'un seul État membre.

55 À cet égard, il est sans doute parfois plus simple de relever de la législation d'un seul État membre. C'est le cas si une personne exerçant plusieurs activités de même nature dans un seul État ne relève que d'un seul régime de sécurité sociale: le fait de devoir relever de plusieurs régimes de sécurité sociale en cas d'exercice de ces activités dans plusieurs États membres rend alors plus complexe cet exercice par rapport à leur exercice dans un seul État membre. Mais ce n'est pas toujours le cas. Le cumul d'activités salariées (ou indépendantes) dans différentes branches professionnelles, même exercées dans un seul État membre, peut aussi conduire à relever de plusieurs régimes de sécurité sociale.

56 De même, lorsque des activités salariées et indépendantes sont simultanément exercées dans un seul État membre, il est assez fréquent que l'affiliation à plus d'un régime de sécurité sociale soit obligatoire. En pareil cas, le fait que l'exercice d'activités de nature différente dans deux ou plusieurs États membres donne lieu à l'application des législations de sécurité sociale de deux États membres ne complique pas nécessairement les choses, voire peut les simplifier dans la mesure où l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre où l'activité est exercée peut, compte tenu de son adéquation aux conditions d'exercice de cette activité dans cet État, être plus simple que l'application à cette activité d'une législation de sécurité sociale d'un autre État membre.

57 La situation est donc variable selon les cas de figure, même s'il est vrai que, lorsque l'un des États membres concernés dispose d'une législation de sécurité sociale universelle ou qu'une activité de même nature reçoit des qualifications différentes dans lesdits États membres, comme c'est le cas pour les activités de MM. Hervein et Lorthiois, l'application simultanée des législations de deux États membres peut être plus complexe pour l'intéressé que l'application de la législation d'un seul État membre.

58 Toutefois, de la même façon que les articles 48 et 52 du traité n'impliquent pas que l'exercice du droit à la libre circulation des personnes exerçant une activité professionnelle ne se traduit jamais par une variation des niveaux de cotisations

sociales qui peuvent leur être réclamées ou de la protection sociale qui leur est assurée, ces articles n'impliquent pas non plus, en l'absence d'harmonisation des législations de sécurité sociale, que soit assurée en toutes circonstances une neutralité en ce qui concerne le degré de complexité, pour les intéressés, de la gestion de leur couverture sociale.

59 Dès lors, à la demande de plusieurs États membres et pour tenir compte des particularités de l'organisation de la sécurité sociale dans ces États, le Conseil a pu prévoir, à l'article 14 quater du règlement n° 1408/71, qu'un travailleur exerçant une activité salariée dans certains États membres et une activité indépendante dans certains autres États membres relève simultanément des législations de deux États membres différents, l'une au titre de son activité salariée, l'autre au titre de son activité indépendante, alors que, si ces activités étaient simultanément exercées dans d'autres États membres, il ne relèverait que d'une législation déterminée en fonction de son activité salariée. Ce faisant, le Conseil a exercé sa mission de coordination de l'application des législations de sécurité sociale pour les travailleurs migrants en déterminant la ou les législations applicables aux intéressés.

60 Il convient d'ajouter que, parallèlement, le Conseil a pris des dispositions pour assurer, autant que possible dans un système de simple coordination, l'égalité de traitement entre travailleurs migrants. Ainsi, les dispositions de l'article 14 quinquies, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71, aux termes desquelles le travailleur exerçant simultanément une activité salariée et une activité non salariée sur le territoire de différents États membres, qui est soumis à une seule législation de sécurité sociale en vertu de l'article 14 quater, sous a), du règlement n° 1408/71, est traité, aux fins de l'application de cette législation, comme s'il exerçait l'ensemble de ses activités professionnelles sur le territoire de l'État membre concerné, visent à éviter que, contrairement au travailleur soumis dans le même cas de figure à deux législations en vertu de l'article 14 quater, sous b), ce travailleur voie une partie de ses activités échapper à toute législation de sécurité sociale.

61 Le Conseil a poursuivi le même objectif en adoptant le règlement n° 3811/86, applicable à compter du 1er janvier 1987. En effet, d'une part, en insérant par ce règlement un nouveau paragraphe 2 à l'article 14 quinquies, disposant que la personne visée à l'article 14 quater, sous b), est traitée, aux fins de la fixation du taux de cotisations à charge des travailleurs non salariés au titre de la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce son activité non salariée, comme si elle exerçait son activité salariée sur le territoire de cet État membre, le Conseil a rappelé aux États membres leur obligation de traiter de manière non discriminatoire les travailleurs soumis aux dispositions de l'article 14 quater, sous b), par rapport aux travailleurs exerçant l'ensemble de leurs activités dans un seul État membre. D'autre part, en édictant plusieurs dispositions, énumérées à l'article 2 du règlement n° 3811/86, visant à faciliter le cumul des prestations servies au titre des deux législations applicables, le Conseil a rappelé aux États membres leur obligation d'assurer qu'aucune cotisation de sécurité sociale réclamée n'est versée à fonds perdus.

62 Dans ces conditions, l'article 14 quater, sous b), n'est pas incompatible avec les articles 48, 51 et 52 du traité.

63 Toutefois, dans les situations relevant dudit article 14 quater, sous b), les États membres dont les législations s'appliquent simultanément doivent veiller à respecter les exigences découlant des articles 48, 51 et 52 du traité.

64 Ainsi, dans une situation telle que celle de M. Lorthiois dans laquelle, compte tenu du niveau de son activité en Belgique, les cotisations qui lui sont réclamées ne débouchent sur aucune protection sociale complémentaire, l'article 52 du traité s'oppose directement à ce que de telles cotisations lui soient réclamées (voir arrêt Kemmler, précité, points 12 et 13; voir également, en ce sens, arrêt du 3 février 1982, Seco et Desquenne & Giral, 62/81 et 63/81, Rec. p. 223, point 10).

65 Lorsque, en revanche, les cotisations réclamées au titre des deux législations simultanément applicables en vertu de l'article 14 quater, sous b), débouchent de part et d'autre sur une protection sociale, les articles 48, 51 et 52 du traité ne s'opposent pas en principe à la perception de telles cotisations et l'octroi des différentes prestations servies au titre des deux législations doit s'effectuer en tenant compte des dispositions de coordination pertinentes figurant dans le règlement n° 1408/71 et dans le règlement d'application, en particulier de celles qui ont été introduites par l'article 2 du règlement n° 3811/86, visant notamment à régler les cas de cumul des prestations servies au titre des deux législations applicables et à faciliter un tel cumul lorsque le type de prestations en cause s'y prête.

66 Il y a toutefois lieu de souligner, ainsi que la Cour l'a déjà jugé dans l'arrêt du 7 février 1991, Rönfeldt (C-227/89, Rec. p. I-323), que les articles 48 et 51 du traité s'opposent à ce que l'application du règlement n° 1408/71 conduise à la perte d'avantages de sécurité sociale résultant de conventions de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs États membres et intégrées à leur droit national. Dans de tels cas, les dispositions du règlement n° 1408/71 doivent être écartées. La même solution s'imposerait au titre de l'article 52 du traité dans un cas tel que celui de M. Hervein, s'il s'avérait que, avant l'entrée en vigueur de l'article 14 quater, sous b), la convention générale sur la sécurité sociale entre la Belgique et la France du 17 janvier 1948 exonérait les dirigeants de sociétés exerçant leur activité simultanément en France et en Belgique du paiement des cotisations de sécurité sociale prévues par le régime belge des travailleurs indépendants et que M. Hervein était, en vertu de cette convention, initialement exonéré de cotisations en Belgique. Les dispositions de l'article 14 quater, sous b), ne devraient alors pas lui être opposées pour lui imposer le versement de cotisations au régime belge des travailleurs indépendants.

67 Il convient donc de répondre à la juridiction de renvoi que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 14 quater, sous b), et de l'annexe VII du règlement n° 1408/71. Il appartient toutefois, le cas échéant, au juge national saisi de litiges dans le cadre de l'application de cette disposition, d'une part, de vérifier que les législations

nationales appliquées dans ce cadre le sont d'une manière conforme aux articles 48 et 52 du traité, notamment que la législation nationale dont les conditions d'application sont contestées débouche bien sur une protection sociale pour le travailleur intéressé et, d'autre part, de vérifier s'il convient d'écarter exceptionnellement ladite disposition à la demande du travailleur intéressé dès lors qu'elle conduirait à lui faire perdre un avantage de sécurité sociale dont il disposait initialement en vertu d'une convention de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs États membres.

Sur la seconde question

68 Compte tenu de la réponse apportée à la première question, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question.

Sur les dépens

69 Les frais exposés par les gouvernements belge et hellénique, le Conseil et la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Tribunal du travail de Tournai, par jugements du 5 octobre 1999, dit pour droit:

L'examen des questions posées n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité:

— de l'article 14 quater, paragraphe 1, sous b), et de l'annexe VII du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983;

— de l'article 14 quater, sous b), et de l'annexe VII du même règlement, tel que modifié par le règlement (CEE) n° 3811/86 du Conseil, du 11 décembre 1986.

Il appartient toutefois, le cas échéant, au juge national saisi de litiges dans le cadre de l'application de ces dispositions, d'une part, de vérifier que les législations nationales appliquées dans ce cadre le sont d'une manière conforme aux articles 48 et 52 du traité CE (devenus, après modification, articles 39 CE et 43 CE), notamment que la législation nationale dont les conditions d'application sont contestées débouche bien sur une protection sociale pour le travailleur intéressé et, d'autre part, de vérifier s'il convient d'écarter exceptionnellement lesdites dispositions à la demande du travailleur intéressé dès lors qu'elles conduiraient à lui faire perdre un avantage de sécurité sociale dont il disposait initialement en vertu d'une convention de sécurité sociale en vigueur entre deux ou plusieurs États membres.

Rodríguez Iglesias	Jann	Macken
Colneric	Gulmann	Edward
Puissochet	Wathelet	Skouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 mars 2002.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias