d'un contrat de travail est considérée comme travailleur non salarié au sens de l'article 1er, sous a), ii), du règlement, que la possession de la qualité de travailleur non salarié n'est pas subordonnée à une condition de résidence dans cet État membre.

Il s'ensuit qu'un ressortissant allemand, qui réside en Allemagne et qui exerce une activité non salariée environ pour moitié dans cet État et pour moitié aux Pays-Bas, doit être considéré comme un travailleur non salarié relevant du champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, en dépit du fait qu'il ne remplit pas la condition de résidence imposée par la législation néerlandaise pour l'affiliation au régime néerlandais de sécurité sociale.

2. L'article 14 bis du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que la législation applicable à un ressortissant allemand, qui réside en Allemagne et qui exerce une activité non salariée environ pour moitié dans cet État et pour moitié aux Pays-Bas, est la législation allemande.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-121/92 *

I — Cadre réglementaire

1. Le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, 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 L 149, p. 2), tel que modifié par le règlement (CEE) n° 1390/81 du Conseil, du 12 mai 1981, étendant aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille le règlement n° 1408/71 (JO L 143, p. 1) (ci-après « règlement »), définit son champ d'application personnel dans son article 2, rédigé comme suit:

« 1. 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... ».

2. L'article 1er du règlement comporte, par ailleurs, les définitions suivantes:

« Aux fins de l'application du présent règlement:

* Langue de procédure: le néerlandais.

a) les termes 'travailleur salarié' et 'travailleur non salarié' désignent, respectivement, 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;

iii) ... »

3. L'annexe I du règlement comporte les définitions suivantes:

« I. Travailleurs salariés et/ou travailleurs non salariés

[article 1er, sous a), ii) et iii), du règlement]

A. ...

B. ...

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:

a) ...

b) comme travailleur non salarié, la personne qui exerce une activité non salariée et 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.

D. ...

...

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.

... »

4. En ce qui concerne la détermination de la législation applicable, l'article 13 du règlement prévoit ce qui suit:

« Règles générales

1. 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.

2. Sous réserve des articles 14 à 17:

a) ...

b) la 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;

c) ... »

5. L'article 14bis, qui prévoit des règles particulières applicables aux personnes autres que les gens de mer exerçant une activité non salarié, est libellé comme suit:

« La règle énoncée à l'article 13, paragraphe 2, sous b), est appliquée compte tenu des exceptions et particularités suivantes:

1) a) ...

b) ...

2) 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. Si elle n'exerce pas d'activité sur le territoire de l'État membre où elle réside, elle est soumise à la législation de l'État membre sur le territoire duquel elle exerce son activité principale. Les critères servant à déterminer l'activité principale sont fixés par le règlement visé à l'article 98;

3) ... »

II — Faits et procédure devant la juridiction nationale

6. Il résulte de l'arrêt de renvoi que M. Zinnecker, qui, en 1982 résidait en République fédérale d'Allemagne, exploitait à titre non salarié, des étals de denrées alimentaires tant en République fédérale d'Allemagne que, au cours de la période du 10 avril 1982 au 24 octobre 1982, aux Pays-Bas. Au cours de cette période, M. Zinnecker exerçait lesdites activités environ pour moitié aux Pays-Bas et pour moitié en République fédérale d'Allemagne.

7. Il n'était pas, durant l'année 1982, assuré en Allemagne à titre obligatoire contre une ou plusieurs éventualités relevant des branches de sécurité sociale auxquelles s'applique le règlement. Bien qu'il eût pu être assuré à titre volontaire, dans le cadre du régime allemand d'assurance retraite, il n'a pas non plus effectué une déclaration en ce sens.

8. M. Zinnecker n'était non plus assuré aux Pays-Bas, parce qu'il n'y résidait pas.

9. M. Zinnecker s'est vu imposer, pour l'année 1982, au Pays-Bas, un avis de paiement relatif à la perception de la cotisation au régime général des assurances sociales de 8 335 HFL. A la suite d'une réclamation contre cet avis, l'inspecteur des contributions a ramené finalement la somme due à 3 407 HFL, calculée sur un revenu formant l'assiette de la cotisation de 16 391 HFL et un nombre de jours assurés de 180.

10. Suite à un recours de M. Zinnecker, le Gerechtshof te 's Hertogenbosch a annulé cette décision de l'inspecteur ainsi que l'avis de paiement.

11. Le Staatssecretaris van Financiën des Pays-Bas a formé contre cet arrêt un pourvoi en cassation devant le Hoge Raad der Nederlanden. Le Hoge Raad s'est trouvé devant le problème qu'il expose dans les termes suivants:

« 4.1. Selon une appréciation effectuée en se fondant sur les règles énoncées pour la République fédérale d'Allemagne par les dispositions combinées de l'article 1er, sous a), ii) du règlement et du point C, République fédérale d'Allemagne de l'annexe I, le demandeur ne peut pas être qualifié de travailleur non salarié au sens du règlement. Si on effectue l'appréciation en se fondant sur les règles énoncées pour les Pays-Bas par la première des dispositions précitées, combinée à celles de la lettre I, Pays-Bas, de l'annexe I, le demandeur doit toutefois être qualifié de travailleur non salarié au sens précité, à tout le moins en supposant qu'on ne tienne pas compte du fait qu'il n'est pas résident néerlandais. Cela soulève la question de savoir si lesdites dispositions doivent être comprises en ce sens que le demandeur était visé par le champ d'application personnel du règlement.

4.2. S'il convient de répondre à cette question par l'affirmative, conformément à l'article 13, paragraphe 1, le demandeur n'est soumis qu'à la législation d'un seul État membre et, en fonction des autres dispositions du titre II, il convient d'établir si c'est la législation de la République fédérale d'Allemagne ou la législation des Pays-Bas qui lui est applicable.

Conformément à l'article 13, paragraphe 2, initio et sous b), étant donné qu'il exerçait une activité non salariée sur le territoire des Pays-Bas, le demandeur était soumis à la législation de ce dernier État; toutefois, dès lors qu'il résidait en Allemagne, en vertu de l'article 14bis, initio et point 2, tel n'est pas le cas s'il exerçait, dans ce pays, une partie de son activité.

4.3 Étant donné que ce sont exclusivement les activités qu'il exerçait aux Pays-Bas qui pourraient faire relever le demandeur du champ d'application personnel du règlement, se pose la question de savoir si, pour l'application des deux dispositions visées en dernier lieu, on peut dès lors tenir compte exclusivement de ces activités, de telle sorte que, aux fins de l'application de ces dispositions, on ne doive pas tenir compte des activités que ce même demandeur exerçait en Allemagne et qui sont dépourvues de signification pour la qualification du demandeur en tant que travailleur non salarié au sens du règlement.

4.4 Si le demandeur était soumis à la législation néerlandaise, se pose enfin la question de savoir si l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes, du 3 mai 1990, Kits van Heijningen (C-2/89, publié notamment dans *Rechtspraak Sociale Verzekering* 1990, n° 309), doit être compris en ce sens que s'agissant également de travailleurs non salariés qui demeurent et qui exercent une activité sur le territoire d'un État membre, mais qui exercent en même temps une activité sur le territoire d'un autre État membre, on ne saurait reconnaître d'effet à une clause de la législation nationale de cet autre État membre, en vertu de laquelle l'admission au régime de l'assurance prévue par cette législation est subordonnée à une condition de résidence sur le territoire de ce dernier État membre. »

12. Estimant que l'issue du litige dépendait de l'interprétation du règlement, le Hoge Raad a, par arrêt du 8 avril 1992, décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles 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 14bis, 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? »

III — Procédure devant la Cour

13. L'arrêt de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 15 avril 1992.

14. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, des observations écrites ont été déposées par M. Zinnecker, représenté par M. M. W. C. Feteris, conseiller fiscal, le gouvernement des Pays-Bas représenté par M. B. R. Bot, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, et la Commission des Communautés européennes représentée par MM. D. Gouloussis, conseiller juridique et B. Smulders, membre de son service juridique, en qualité d'agents.

15. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalable et, en application de l'article 95, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure, de renvoyer l'affaire devant la sixième chambre; toutefois, elle a invité la Commission de produire tout document se référant à la réunion du 23 février 1984 de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants. Il a été donné suite à cette invitation le 18 février 1993.

IV — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question

16. *M. Zinnecker*, après avoir indiqué qu'à son avis la réponse à la question de savoir si une personne a ou non la qualité de travailleur non salarié au sens de l'article 1er, lettre a) point ii) du règlement, dépend de la définition de ce terme donnée à l'annexe I du règlement, observe que la première question préjudicielle vise à savoir sur la base de quels critères il y a lieu de déterminer laquelle des définitions figurant à l'annexe I du règlement doit être utilisée lorsque l'intéressé a des attaches avec plus d'un État membre.

17. Selon M. Zinnecker il faut répondre à la première question que la définition de la notion de travailleur non salarié valant pour les Pays-Bas doit servir de critère pour las activités exercées aux Pays-Bas et celle valant pour l'Allemagne pour les activités exercées en Allemagne.

18. M. Zinnecker attire l'attention sur l'interprétation proposée par la commission administrative pour la Sécurité sociale des travailleurs migrants lors de sa réunion du 23 février 1984, selon laquelle il faut se référer à la définition du travailleur non salarié valant pour le pays où les activités en cause sont exercées.

19. Selon M. Zinnecker, un avantage de cette dernière interprétation réside en ce que, de cette manière, il y a autant que possible concordance entre le champ d'application personnel du règlement et les dispositions du titre II relatives à la législation applicable. De l'avis de M. Zinnecker le titre II faisant une distinction entre les activités salariées et les activités non salariées, une interprétation cohérente exigerait que cette distinction corresponde, autant que possible, avec celle opérée par l'article 1er, lettre a), du règlement entre travailleurs salariés et travailleurs non salariés.

20. En revanche, selon M. Zinnecker, en tenant compte de la structure, du libellé et de l'économie de l'article 1er, lettre a), en combinaison avec l'annexe I, on pourrait aboutir à une interprétation textuelle et systématique en faisant usage de celle des diverses définitions figurant à l'annexe I, qui vaut pour l'État membre où l'intéressé est assuré à titre obligatoire dans le cadre d'un régime de sécurité sociale s'appliquant à tous les résidents ou à l'ensemble de la population active.

21. Toutefois, selon M. Zinnecker, hormis une objection, de poids limité, on rencontre en adoptant cette dernière interprétation une objection de grand poids qui réside dans le risque d'une correspondance défectueuse avec les dispositions du titre II du règlement (voir aussi infra observations sur la troisième question). Par conséquent, il est d'avis, même avec une certaine hésitation, qu'il faut donner la préférence à l'interprétation proposée par la commission administrative.

22. Le *gouvernement néerlandais* tirant argument du dernier considérant du préambule du règlement (CEE) n° 1390/81 précité, observe que la question de savoir si l'intéressé relève du champ d'application personnel du règlement (CEE) n° 1408/71 peut être répondue en se basant sur la

description applicable aux États membres concernés, de la notion de travailleur non salarié qui figure à l'article 1er, *initio*, et lettre a) sous ii) en combinaison avec les différents chapitres de l'annexe I du règlement. Il suffit, selon le gouvernement néerlandais, que l'intéressé corresponde à une de ces descriptions pour relever du champ d'application personnel du règlement.

23. La *Commission* observe à titre liminaire que la question posée par la juridiction nationale vise à savoir si une personne telle que M. Zinnecker relève du champ d'application personnel du règlement et sur la base de quelles règles de conflit il convient de répondre à cette question.

24. Selon la Commission, il résulte de l'article 1er, lettre a) du règlement que la qualité de travailleur salarié ou non salarié n'est pas fonction de la qualification selon le droit du travail applicable, mais de l'obligation d'être assuré dans le cadre d'un régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés ou non salariés. La limitation qui en résulte du champ d'application personnel du règlement aux seules personnes qui sont affiliées à un régime national de sécurité sociale, est la conséquence de l'objectif limité du règlement, qui se borne à coordonner et non pas à harmoniser les régimes de sécurité sociale des États membres.

25. La Commission précise que selon la jurisprudence de la Cour (arrêt du 15 décembre 1976, Mouthaan, 39/76, Rec. p. 1901, point 10), afin qu'une personne puisse être considérée comme travailleur salarié ou travailleur non salarié au sens du règlement, il n'est pas nécessaire qu'elle soit effectivement assurée, mais qu'il suffit qu'elle satisfasse aux conditions matérielles objectivement fixées par le régime de sécurité sociale applicable, même si les démarches nécessaires pour l'affiliation n'ont pas été accomplies.

26. Les conditions matérielles d'affiliation à un régime national de sécurité sociale étant différentes en fonction de l'État membre concerné, la Commission observe que dans des cas d'activités exercées sur le territoire de deux États membres dans le cadre d'une activité professionnelle non salarié, la question se pose de savoir sur la base de quel régime national (éventuellement avec prise en considération des définitions y afférentes à l'annexe I), il convient d'apprécier si une personne a la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié au sens de l'article 1er, lettre a) et, par conséquent, relève du champ d'application personnel du règlement au sens de l'article 2, paragraphe 1, du règlement.

27. La Commission précise qu'à son avis, l'inscription à l'annexe I, lettre C) (République fédérale d'Allemagne), n'a d'importance que lorsqu'il s'agit d'appliquer le *chapitre 7* du règlement, lequel est relatif aux prestations et allocations familiales, étant donné que le régime allemand des allocations familiales s'applique à tous les résidents et qu'il n'est pas possible d'identifier une personne comme travailleur non salarié par le biais du mode de gestion et de financement de ce régime. En ce qui concerne toutes les autres branches de la sécurité sociale, la réponse à la question de savoir si une personne peut être considérée en Allemagne comme travailleur salarié ou comme travailleur non salarié au sens du règlement, ne peut toutefois être obtenue qu'à l'aide des règles fixées à l'article 1er, lettre a), sans que l'on se réfère à l'annexe I, lettre C.

28. Selon la Commission, il y a deux possibilités pour répondre à la question de savoir si une personne est affiliée à un régime national de sécurité sociale ou, du moins, si elle satisfait aux conditions matérielles d'affiliation: soit en se fondant sur la législation nationale qui régit le régime, y compris les règles de conflit de celle-ci, soit à l'aide de la législation nationale applicable en vertu des règles de conflit prévues au titre II du règlement.

29. De l'avis de la Commission, l'argument en faveur de la première solution résiderait dans le fait que les règles de conflit du titre II du règlement ne concernent, selon l'article 13, paragraphe 1, que les personnes « auxquelles le présent règlement est applicable ». On pourrait, selon elle, conclure que ce n'est qu'en fonction de l'article 2, qu'il convient de déterminer si quelqu'un relève du champ d'application personnel du règlement avant de pouvoir appliquer les autres dispositions du règlement, et notamment les règles de conflit.

30. Toutefois, selon la Commission, cette solution aurait des conséquences désagréables pour certaines catégories de travailleurs migrants qui, en raison du régime de sécurité sociale adopté (applicable exclusivement aux résidents ou bien uniquement aux travailleurs), se verraient exclus du bénéfice de toute protection en cas de maladie, d'invalidité etc. Par ailleurs, selon la Commission, il résulterait de la jurisprudence de la Cour (arrêt du 10 juillet 1986, Luijten, 60/85, Rec. p. 2365; arrêt du 3 mai 1990, Kits van Heijningen, C-2/89, Rec. p. I-1755; arrêt du 4 octobre 1991, De Paep, C-196/90, Rec. p. I-4815), que cette conséquence empêcherait la réalisation de l'objectif du règlement qui consiste à éviter tant les conflits de lois « positifs » que « négatifs », parce que les travailleurs salariés concernés n'entreraient pas dans le champ d'application personnel du règlement en raison du fait que les critères visés à l'article 1er, lettre a), ne seraient pas satisfaits et les dispositions du titre II, ne pourraient être invoquées.

31. La seule solution satisfaisante, de l'avis de la Commission, consiste à tenir compte, déjà dans le cadre de l'application des articles 2, paragraphe 1, et 1er, lettre a), des règles de conflit prévues au titre II du règlement — et de leur effet *exclusif* et *puissant* confirmé par la Cour dans les arrêts du 12 juin 1986 (Ten Holder, 302/84, Rec. p. 1821) et du 3 mai 1990, précité. Cela reviendrait à dire que la question de savoir si une personne a la qualité de travailleur salarié ou de travailleur non salarié au sens des dispositions susmentionnées, ne peut être tranchée qu'exclusivement à l'aide de la législation de l'État membre qui lui est applicable, conformément aux dispositions du titre II du règlement. Selon la Commission, cette opinion est partiellement étayée par le point 6, de l'arrêt du 15 décembre 1976, Mouthaan, précité.

32. Plus particulièrement sur la première question, la Commission observe que conformément à l'article 14bis, paragraphe 2, du règlement, c'est la législation allemande qui est applicable en l'occurrence. Par conséquent, de l'avis de la Commission, ce n'est qu'à la lumière des seules dispositions du droit allemand qu'il convient d'apprécier si M. Zinnecker a la qualité de travailleur non salarié au sens de l'article 1er, lettre a) du règlement et si, en cette qualité, il entre dans son champ d'application personnel.

33. De l'avis de la Commission, étant donné que M. Zinnecker n'est en fait ni assuré à titre obligatoire (parce qu'il n'y a pas en Allemagne d'assurance à titre obligatoire pour les activités autres que salariées) ni à titre volontaire, il ne répond pas aux critères de l'article 1er, lettre a), et ne peut donc pas être considéré comme travailleur non salarié au sens du règlement et n'entre pas dans le champ d'application personnel de ce dernier.

34. De l'avis de la Commission, le résultat serait différent si, résidant en Allemagne, M. Zinnecker avait exercé ses activités exclusivement sur le territoire des Pays-Bas. Dans ce cas, conformément à l'article 13 paragraphe 2, lettre b) du règlement, ce serait la législation néerlandaise qui lui aurait été applicable. Sur la base de cette disposition, il aurait eu la qualité de travailleur non salarié au sens du règlement. Ainsi, de l'avis de la Commission, la non-applicabilité du règlement a pour effet que la question de savoir si M. Zinnecker est assuré à titre obligatoire au régime d'assurances populaires des Pays-Bas ne peut être tranchée que sur la seule base de la législation néerlandaise et des règles de conflit qu'elle prévoit. Les critères imposés éventuellement par la législation néerlandaise en matière de résidence restent donc applicables avec pour conséquence éventuelle que M. Zinnecker n'est pas assuré à titre obligatoire aux Pays-Bas.

35. Afin d'éviter toute équivoque, la Commission précise que le fait pour M. Zinnecker de n'être assuré ni en Allemagne ni aux Pays-Bas n'est pas la conséquence d'un conflit de lois « négatif », parce qu'en vertu des dispositions de la législation allemande qui lui est applicable, M. Zinnecker aurait *pu* s'assurer à titre *volontaire*. Dans ce cas, il serait entré dans le champ d'application personnel du règlement en tant que travailleur non salarié au sens de l'article 1er, lettre a), sous iv).

36. Compte tenu de ses observations sur la première question, la Commission estime que les autres questions posées par le juge *a quo* sont sans objet.

Sur la deuxième question

37. De l'avis de *M. Zinnecker*, il ressort clairement de la structure de l'article 1er, lettre a), du règlement, qu'une personne n'entre, en tant que travailleur salarié ou non salarié, dans le champ d'application personnel de celui-ci que lorsqu'elle est assurée dans le cadre d'un ou de plusieurs régimes de sécurité sociale organisés par un ou plusieurs États membres. Il s'ensuivrait que M. Zinnecker ne satisfait pas aux conditions de l'article 1er, lettre a), sous ii), du règlement. La position opposée, défendue par le Staatssecretaris van Financiën créerait une situation étrange, parce qu'elle reviendrait, de l'avis de M. Zinnecker, à dire qu'une personne acquiert par l'application du règlement la qualité d'assuré, et de ce fait la qualité de travailleur salarié ou non salarié, à laquelle l'application de ce même règlement est subordonnée.

38. M. Zinnecker propose de combiner cette interprétation avec l'arrêt de la Cour du 3 mai 1990 (Kits van Heijningen, précité), et observe que dans cette affaire, il s'agissait d'un travailleur qui, en raison de ses activités professionnelles, entrait déjà dans le champ d'application personnel d'un régime national de sécurité sociale et que le débat portait uniquement sur la question de

savoir si cette assurance valait également pour les jours où il ne travaillait pas.

39. Selon le *gouvernement néerlandais*, le fait que, conformément à la législation nationale néerlandaise, une personne au sens de la première question n'est pas obligatoirement assurée, parce qu'elle ne possède pas la qualité de résident, n'empêche nullement de considérer que l'article 1er, lettre a), sous ii), combiné à l'annexe I, chapitre I, lettre I (Pays-Bas) du règlement lui est applicable. Il rappelle le contenu de l'article 1er, lettre a), sous ii), du règlement et estime qu'il résulte de la définition contenue dans l'annexe I, chapitre I, lettre I (Pays-Bas), en combinaison avec l'article 1er, lettre a), sous ii) du règlement, que M. Zinnecker doit être considérée pour ce qui est des activités qu'il exerce aux Pays-Bas, comme travailleur non salarié au sens du règlement.

Sur la troisième question

40. Selon *M. Zinnecker*, une interprétation systématique du règlement impliquerait que l'on considère comme activités non salariées (« werkzaamheden anders dan in loondienst ») au sens de l'article 14bis du règlement, les activités exercées par celui qui est considéré comme travailleur non salarié (« zelfstandige »; littéralement « indépendant ») au sens de l'article 1er, lettre a). Une interprétation plus restrictive de la notion d'activités non salariées aurait pour conséquence que le règlement ne désignerait pas de législation applicable pour certains travailleurs non salariés (« zelfstandigen ») entrant pourtant dans son champ d'application personnel, ce qui, de l'avis de M. Zinnecker, est en contradiction avec la finalité du titre II du règlement. M. Zinnecker ajoute que si l'on adopte une telle interprétation du règlement, la troisième question préjudicielle s'apparente étroitement à la première.

41. Dans le cas où, pour répondre à la première question on se rallie à l'avis de la commission administrative, il y aurait lieu, selon M. Zinnecker, de faire usage de la définition de la notion de travailleur non salarié valant pour l'Allemagne en ce qui concerne les activités exercées en territoire allemand. Selon cette conception, les activités concernées ne constitueraient pas des activités non salariées (« werkzaamheden als zelfstandige ») et elles ne pourraient non plus être considérées comme des activités non salariées (« werkzaamheden anders dan in loondienst ») au sens de l'article 14bis du règlement. Lors de la détermination de la législation applicable, il faudrait, par conséquent, faire abstraction des activités exercées en Allemagne, avec pour conséquence que seule la législation néerlandaise serait applicable.

42. Selon M. Zinnecker, si en revanche, pour répondre à la première question, on adopte une interprétation systématique et textuelle de l'article 1er, lettre a) du règlement, l'intéressé devrait, pour la totalité de ses activités, être considéré comme travailleur non salarié au sens de cette disposition, étant donné que, du fait de l'exercice de ses activités, y compris celles exercées en Allemagne, il a la qualité d'assuré au sens de l'article 1er, lettre a), du règlement.

43. De l'avis de M. Zinnecker, cette interprétation aurait pour conséquence que la législation allemande serait exclusivement

applicable, sans que celle-ci puisse offrir quelque chose à l'intéressé en matière de sécurité sociale. Cette complication naît, selon M. Zinnecker, du fait que dans le cadre d'un régime d'assurances sociales, la qualité d'assuré, telle que visée à l'article 1er, lettre a) du règlement, ne résulte pas des activités professionnelles de l'intéressé, mais bien de son statut de résident. M. Zinnecker, donne sa préférence à l'interprétation de l'article 1er, lettre a), proposée par la commission administrative (voir supra point 18).

44. Le *gouvernement néerlandais* observe à titre liminaire qu'il ne partage pas l'interprétation selon laquelle M. Zinnecker ne relève pas du champ d'application personnel du règlement pour ce qui concerne les activités qu'il exerçait aux Pays-Bas, parce qu'une telle interprétation implique qu'un travailleur non salarié qui exerce ses activités professionnelles exclusivement aux Pays-Bas, mais réside dans un autre État membre, ne pourrait pas être assuré aux Pays-Bas et ne pourrait pas, par conséquent, relever du champ d'application personnel du règlement, alors que le règlement n° 1390/81 modifiant le règlement n° 1408/71 avait précisément pour but de rendre ce dernier applicable aux travailleurs non salariés de manière à éliminer autant que possible les entraves à la libre circulation que pouvaient comporter les régimes de sécurité sociale.

45. Suite à la question préjudicielle posée par le juge *a quo*, le gouvernement néerlandais observe qu'il a abouti à la conclusion que conformément à l'article 14bis, initio et paragraphe 2, du règlement, seule la législation allemande est applicable dans une situation telle que celle de l'espèce. Selon le gouvernement néerlandais, les dispositions de l'article 14bis, initio et paragraphe 4, ne sont pas applicables dès lors que l'intéressé a ou avait la possibilité de contracter une assurance facultative auprès de la « Rentenversicherung » allemande. Cette conclusion n'est, selon le gouvernement néerlandais, nullement mise en cause par le fait que M. Zinnecker n'a effectivement pas souscrit d'assurance facultative en République fédérale d'Allemagne.

46. Le gouvernement néerlandais ajoute également, qu'on ne saurait souscrire, selon lui, à une interprétation qui vise à exclure l'application de l'article 14bis, initio et paragraphe 2, du règlement, au motif que M. Zinnecker n'était pas assuré au titre des activités qu'il exerçait en République fédérale d'Allemagne. Une telle interprétation viderait de toute signification les dispositions de l'article 14bis, paragraphe 4, du règlement, dès lors que ce paragraphe vise précisément la situation dans laquelle une personne n'est pas assurée dans son État de résidence (en l'espèce, la République fédérale d'Allemagne).

47. Eu égard à tout ce qu'il a exposé sur les trois premières questions, le gouvernement néerlandais ne voit pas la raison d'aborder la quatrième et la cinquième questions préjudicielles.

Sur la quatrième question

48. Selon *M. Zinnecker*, les motifs de l'arrêt du 3 mai 1990, précité, donnent à penser qu'il faut répondre à la quatrième question

préjudicielle par l'affirmative. Ces motifs ont, de l'avis de M. Zinnecker, une portée tellement générale qu'ils auraient pour effet de ne plus permettre d'introduire une distinction visant les travailleurs non salariés.

49. Néanmoins, de l'avis de M. Zinnecker, une telle distinction pourrait valablement se défendre dans le cadre du régime néerlandais d'assurances sociales, parce que ce régime ne vaut, en principe, pour les personnes qui résident à l'étranger que si elles exercent une activité salariée aux Pays-Bas. Dans le cas des non-résidents, ce régime est conçu comme une assurance visant exclusivement les travailleurs salariés. Ce serait, selon M. Zinnecker, un pas très considérable si, sur la base du règlement, les Pays-Bas étendaient ce régime à d'autres composantes de la population active, telles que les travailleurs non salariés. Selon M. Zinnecker, le règlement ne paraît certainement pas viser à un tel résultat.

Sur la cinquième question

50. *M. Zinnecker* observe que la cinquième question ne se pose que si les activités exercées en République fédérale d'Allemagne par l'intéressé ne sont pas prises en compte pour la détermination de la législation applicable et s'il est, de ce fait, exclusivement soumis à la législation néerlandaise.

51. De l'avis de M. Zinnecker, quoi qu'on puisse dire que l'intéressé exerce des activités professionnelles les jours où il travaille en République fédérale d'Allemagne, ces jours sont des jours « vides » en ce qui concerne l'application de l'article 13, paragraphe 2, lettre b), du règlement, exactement comme les jours où il n'a pas travaillé. Selon M. Zinnecker, il ressort de l'arrêt du 3 mai 1990, précité, que celui qui exerce des activités salariées seulement pendant certains jours de la semaine et exclusivement aux Pays-Bas est, du fait de ces activités, soumis tous les jours de la semaine à la législation néerlandaise. A son avis, cela vaut également, *mutatis mutandis*, dans un cas tel que celui de l'espèce, où il s'agit d'activités non salariées et se justifie, du moins, pour la période allant du 1er juillet 1982 à la fin octobre 1982, durant laquelle M. Zinnecker est venu régulièrement travailler aux Pays-Bas, sa situation ayant changé à partir de la fin octobre 1982.

52. Dans ces conditions, M. Zinnecker, considère que la question se pose de savoir si une personne se trouvant dans sa situation, qui, de juillet à fin octobre 1982, a été soumise de manière permanente et exclusive à la législation néerlandaise, continue, de ce fait, à relever ultérieurement de cette législation, alors qu'elle a cessé toute activité aux Pays-Bas et travaille exclusivement en Allemagne, même si elle n'entre pas dans le champ d'application personnel du règlement du fait de ces activités exercées en République fédérale d'Allemagne.

53. Selon M. Zinnecker, l'arrêt du 12 juin 1986, Ten Holder, précité (points 14-15), dans lequel la Cour a dit qu'un travailleur qui a cessé ses activités reste soumis à la législation de l'État membre de son dernier emploi, tant qu'il n'exerce aucune activité sur le territoire d'un autre État membre, s'applique également dans le cas des travailleurs non salariés.

54. Toutefois, selon M. Zinnecker la question se pose de savoir si, du fait que l'intéressé exerce des activités dans un autre État membre, il cesse d'être soumis à la législation de l'État membre de son emploi précédent, même si ces activités nouvelles ne le font pas entrer dans le champ d'application personnel du règlement. M. Zinnecker considère que ce résultat paraîtrait quelque peu bizarre, parce que la législation de l'État membre de son emploi précédent cesserait d'être applicable à l'intéressé sans que, en remplacement, une autre législation lui devienne applicable en vertu du titre II du règlement.

55. Selon M. Zinnecker il faut, de plus, tenir compte de l'arrêt de la Cour du 21 février 1991 (Noij, C-140/88, Rec. p. I-387), où, de l'avis de M. Zinnecker, la Cour a, à ce point, nuancé les considérations développées dans son arrêt du 12 juin 1986, précité. Selon M. Zinnecker, lorsque quelqu'un exerce, exclusivement en République fédérale d'Allemagne, des activités professionnelles qui ne le font pas entrer dans le champ d'application personnel du règlement, on ne peut pas dire qu'il a cessé son activité professionnelle, ni, *a fortiori*, qu'il l'a cessée définitivement. C'est pourquoi, il considère qu'une personne qui se trouve dans sa situation demeure soumise à la législation du pays où elle a été occupée en dernier lieu, même après la cessation provisoire de son activité durant la saison d'hiver 1982-83.

56. Néanmoins, M. Zinnecker, se demande où doit être fixée la limite et si la législation néerlandaise est encore actuellement applicable à sa situation, alors qu'il travaille uniquement en République fédérale d'Allemagne ou bien si cela sera encore le cas dans dix ans. Dans un tel cas, il serait alors assuré perpétuellement aux Pays-Bas, où il pourrait réclamer des prestations, quoiqu'il ne perçoive plus de revenus d'origine néerlandaise, sur lesquels l'État néerlandais pourrait prélever des cotisations.

57. En raison de ces conséquences extrêmes, qui pourraient se produire dans bien des cas, M. Zinnecker suggère à la Cour de définir un critère clair permettant de déterminer combien de temps un travailleur demeure soumis à la législation du pays où il a été précédemment occupé, une fois qu'il est allé exercer dans un autre État membre ou en dehors de la Communauté des activités qui ne lui confèrent pas la qualité de travailleur salarié ou non salarié au sens du règlement.

C. N. Kakouris
Juge rapporteur