CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 29 mars 2007 [1]

I — Introduction

1. Les jeunes handicapés résidant aux Pays-Bas dont l'incapacité de travail est totale ou partielle bénéficient d'une prestation en espèces au titre de la loi relative à une prestation d'assistance aux jeunes handicapés frappés d'une incapacité de travail (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, ci-après la «Wajong»). Cette prestation remplace un salaire ou le complète à hauteur du revenu minimum.

2. Dans l'arrêt du 6 juillet 2006, Kersbergen-Lap et Dams-Schipper [2] (ci-après l'«arrêt Kersbergen»), lequel a été rendu après l'introduction du présent recours préjudiciel, la Cour a déjà jugé que la prestation servie au titre de la Wajong constitue une prestation spéciale à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement (CEE) nº 1408/71 [3] qui, en vertu de l'article 10 bis dudit règlement, n'a pas à être réglée à des non-résidents. Au demeurant dans cette affaire-là, les requérantes n'exerçaient pas d'activité professionnelle de sorte que, en ce qui les concernait, la prestation venait intégralement en remplacement d'un revenu professionnel.

3. Par opposition à cela, M. D . P. W. Hendrix, l'appelant dans le litige au principal, est salarié. Comme son salaire était inférieur au revenu minimum légal, tant qu'il résidait aux Pays-Bas, il a perçu, en complément à son salaire, une prestation en espèces au titre de la Wajong. Après son déménagement en Belgique, le paiement de cette prestation a été suspendu.

4. À côté de l'appréciation de cette prestation selon les critères du règlement nº 1408/71, le Centrale Raad van Beroep

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — C-154/05, Rec. p. I-6249.

3 — Règlement 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 (JO L 149, p. 2), modifié et mis à jour par le règlement (CE) nº 118/97 du Conseil,du 2 décembre 1996 (JO L 28, p. 1), modifié par le règlement (CE) nº 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999 (JO L 38, p. 1).

soulève donc la question de savoir si un travailleur peut invoquer la libre circulation des travailleurs à l'encontre d'un État membre dont il est ressortissant, lorsqu'il est employé dans cet État et a transféré seulement sa résidence dans un autre État membre. Pour autant que la libre circulation des travailleurs s'applique dans cette situation, il se pose la question de savoir dans quelle mesure cela est compatible avec les dispositions du règlement nº 1408/71 relatives aux prestations spéciales à caractère non contributif. La juridiction s'interroge également sur la compatibilité de ces dispositions avec la libre circulation des citoyens de l'Union visée à l'article 18 CE.

II — Cadre juridique

A — *Droit communautaire*

5. L'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement (CEE) nº 1612/68 [4] dispose:

«1. Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement, et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé en chômage.

2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux.»

6. L'article 42, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 dispose:

«Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité.»

7. L'article 4 du règlement nº 1408/71 dispose:

«1. Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent:

a) les prestations de maladie et de maternité;

4 — Règlement du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (JO L 257, p. 2), tel que modifié par le règlement (CEE) nº 2434/92 du Conseil, du 27 juillet 1992 (JO L 245, p. 1).

b) les prestations d'invalidité, y compris celles qui sont destinées à maintenir ou à améliorer la capacité de gain;

[...]

2. Le présent règlement s'applique aux régimes de sécurité sociale généraux et spéciaux, contributifs et non contributifs, ainsi qu'aux régimes relatifs aux obligations de l'employeur ou de l'armateur concernant les prestations visées au paragraphe 1.

2 *bis* Le présent règlement s'applique aux prestations spéciales à caractère non contributif relevant d'une législation ou d'un régime autres que ceux qui sont visés au paragraphe 1 ou qui sont exclus au titre du paragraphe 4, lorsque ces prestations sont destinées:

a) soit à couvrir, à titre supplétif, complémentaire ou accessoire, les éventualités correspondant aux branches visées au paragraphe 1 points a) à h);

b) soit uniquement à assurer la protection spécifique des handicapés.

2 *ter* Le présent règlement n'est pas applicable aux dispositions de la législation d'un État membre concernant les prestations spéciales à caractère non contributif, mentionnées à l'annexe II section III, dont l'application est limitée à une partie de son territoire.

[...]

4. Le présent règlement ne s'applique [pas] à l'assistance sociale [...]»

8. En ce qui concerne les prestations spéciales à caractère non contributif visées à l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71, l'article 10 bis, paragraphe 1, dudit règlement prévoit les dispositions suivantes:

«Nonobstant les dispositions de l'article 10 et du titre III, les personnes auxquelles le présent règlement est applicable bénéficient des prestations spéciales en espèces à caractère non contributif visées à l'article 4 paragraphe 2 *bis* exclusivement sur le territoire de l'État membre dans lequel elles résident et au titre de la législation de cet

État, pour autant que ces prestations soient mentionnées à l'annexe II *bis*. Les prestations sont servies par l'institution du lieu de résidence et à sa charge.»

9. La loi néerlandaise relative à une prestation d'assistance aux jeunes handicapés frappés d'une incapacité de travail est mentionnée à l'annexe II bis, point Q, du règlement nº 1408/71.

10. L'article 95 ter, paragraphe 8, du règlement nº 1408/71 dispose:

«L'application de l'article 1er du règlement (CEE) nº 1247/92 ne peut avoir pour effet la suppression de prestations qui étaient accordées antérieurement au 1er juin 1992 par les institutions compétentes des États membres en application du titre III du règlement (CEE) nº 1408/71 et auxquelles est applicable l'article 10 de ce dernier règlement.»

B — *Droit national*

11. Aux Pays-Bas, les travailleurs salariés sont, dès le premier jour de travail, assurés contre l'incapacité de travail en vertu de la loi relative à l'assurance pour incapacité de travail (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering, ci-après la «WAO»). Dans la mesure où, du fait d'un handicap, des personnes ne peuvent pas travailler du tout ou, dès le départ, seulement de manière limitée, elles ne perçoivent pas de prestations au titre de la WAO.

12. Était applicable jusqu'au début de l'année 1998 aux Pays-Bas la loi générale relative à l'incapacité de travail (Algemene arbeidsongeschiktheidswet, ci-après l'«AAW»), laquelle comprenait une assurance contre l'incapacité de travail pour toutes les personnes résidant aux Pays-Bas qui n'étaient pas assurées au titre de la WAO. En vertu de l'AAW, notamment les personnes qui étaient en incapacité de travail à la date de leur 17e anniversaire pouvaient bénéficier à compter de l'âge de 18 ans d'une prestation minimum destinée aux jeunes handicapés. Les prestations servies au titre de l'AAW étaient financées par les contributions des assurés, lesquelles dépendaient du revenu imposable.

13. À compter du 1er janvier 1998, l'AAW, dans la mesure qui nous intéresse ici, a été remplacée par la loi relative à une prestation d'assistance aux jeunes handicapés frappés d'une incapacité de travail (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, ci-après la «Wajong») du 27 avril 1997. La Wajong prévoit, pour le groupe particulier constitué par les jeunes handicapés, une

prestation correspondant à ce qui est considéré aux Pays-Bas comme le minimum vital.

14. Le bénéfice de prestations au titre de la Wajong, lesquelles sont presque exclusivement financées par des ressources d'État, ne dépend pas des besoins personnels. Toutefois, les prestations sont réduites lorsque le bénéficiaire dispose de revenus tirés de son travail.

15. Contrairement à ce qui était le cas en ce qui concerne l'ancienne AAW, les prestations au titre de la Wajong ne sont servies qu'aux handicapés résidant aux Pays-Bas. Depuis le 1er septembre 2002, la Wajong contient une clause d'équité en vertu de laquelle il peut être dérogé à la condition de résidence aux Pays-Bas, dès lors que la perte du droit à bénéfice des prestations entraînerait une grave iniquité. Tel est le cas, par exemple, lorsque le jeune handicapé doit subir un traitement médical à l'étranger, lorsqu'il peut occuper à l'étranger un emploi offrant une certaine perspective de réintégration ou lorsque la personne dont il dépend est contrainte de résider hors des Pays-Bas.

16. En vertu de la loi sur la (ré)intégration des travailleurs handicapés [Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, ci-après la «REA»], les employeurs peuvent être libérés de l'obligation de payer le salaire minimum légal aux employés handicapés dont la prestation de travail est manifestement inférieure à la normale.

III — Faits et procédure

17. Le ressortissant néerlandais, M. Hendrix, est né le 26 septembre 1975. Il souffre d'un handicap mental en raison duquel il est considéré comme ayant une incapacité de travail de 80 à 100 %. À compter du 26 septembre 1993, il lui a été accordé le bénéfice d'une prestation au titre de l'AAW.

18. M. Hendrix était employé depuis le 1er février 1994 dans un magasin de bricolage aux Pays-Bas. Conformément à la REA, l'employeur de M. Hendrix était délié de l'obligation de lui payer le salaire minimum légal. En conséquence, M. Hendrix ne gagnait que 70 % du salaire minimum et bénéficiait d'une prestation au titre de la Wajong d'un montant équivalent à celle due en cas d'incapacité de travail de 25 à 35 %.

19. Le 1er juin 1999, M. Hendrix a déménagé en Belgique, mais a toutefois conservé son emploi aux Pays-Bas. Par décision du 28 juin 1999, le Raad van Bestuur van het

Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekering (ci-après le «défendeur») a suspendu le service des prestations au titre de la Wajong à compter du 1er juillet 1999. La dispense de paiement par l'employeur d'un salaire minimum restant en vigueur et celui-ci ayant refusé une demande d'augmentation, il a été mis fin à la relation de travail. Depuis le 5 juillet 1999, M. Hendrix est employé dans un autre magasin de bricolage où il perçoit le salaire minimum légal[5]. En 2001, M. Hendrix s'est réinstallé aux Pays-Bas.

20. Après une procédure administrative infructueuse, M. Hendrix a exercé un recours contre la suspension du service de prestations au titre de la Wajong devant le Rechtbank Amsterdam, lequel l'a rejeté par décision du 16 mars 2001. Par ordonnance du 15 juillet 2005, la juridiction saisie de l'appel, le Centrale Raad van Beroep, a, en vertu de l'article 234 CE, saisi la Cour des questions préjudicielles suivantes:

«1) Faut-il considérer l'allocation payée au titre de la Wajong, qui est mentionnée à l'annexe II bis du règlement nº 1408/71, comme une prestation spéciale, à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du même règlement, de sorte que seule la règle de coordination établie en son article 10 bis devra être appliquée à une personne comme l'appelant au principal? Pour la réponse à donner à cette question, le fait que l'intéressé recevait à l'origine une allocation AAW pour jeunes handicapés, transformée de plein droit à partir du 1er janvier 1998 en une allocation au titre de la Wajong peut-il être pertinent?

2) S'il faut donner à la première question une réponse positive, un travailleur peut-il invoquer l'article 39 CE, tel que mis en œuvre par l'article 7 du règlement nº 1612/68, à l'encontre d'un État membre dont il est ressortissant alors qu'il n'a travaillé que dans cet État membre mais qu'il réside sur le territoire d'un autre État membre?

3) S'il faut donner une réponse positive aux première et deuxième questions, faut-il comprendre l'article 39 CE, tel que mis en œuvre par l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68, en ce sens qu'est toujours compatible avec ce dernier une disposition d'un régime légal qui fait dépendre l'octroi ou le maintien d'une prestation de la résidence de l'intéressé sur le territoire de l'État membre où le régime légal est applicable alors que ledit régime prévoit une prestation non contributive au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71 et qu'il est mentionné à l'annexe II bis de ce règlement?

5 — En conséquence, ainsi que le souligne à juste titre le gouvernement néerlandais, ce litige ne porte que sur le bénéfice de prestations au titre de la Wajong pour la période de quatre jours allant du 1er au 4 juillet 1999.

4 S'il faut donner une réponse positive aux première et deuxième questions et une réponse négative à la troisième question, faut-il interpréter le droit communautaire (y compris les articles 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 et 39 CE, ainsi que les articles 12 CE et 18 CE) en ce sens qu'on peut trouver dans les caractéristiques de la Wajong une justification suffisante pour opposer une condition de résidence à un citoyen de l'Union, qui se trouve pleinement dans les liens d'un contrat d'emploi aux Pays-Bas et qui, de ce fait, est exclusivement soumis à la législation néerlandaise?»

IV — Appréciation juridique

A — *Sur la première question préjudicielle — Qualification de la prestation en tant que prestation spéciale à caractère non contributif, au sens du règlement nº 1408/71*

21. Par sa première question, le Centrale Raad van Beroep demande en substance s'il faut considérer une prestation servie au titre de la Wajong comme une prestation spéciale à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71 à laquelle s'applique la règle de coordination visée à l'article 10 bis dudit règlement.

22. La Cour a déjà répondu par l'affirmative à cette question dans l'arrêt Kersbergen, car la prestation en cause est mentionnée à l'annexe II bis du règlement nº 1408/71 et présente un caractère à la fois spécial et non contributif [6]. Il s'agit d'une prestation spéciale, parce qu'elle s'apparente, d'une part, à une prestation de sécurité sociale en cas d'invalidité et, d'autre part, à une aide sociale. En effet, elle est destinée à assurer un revenu minimum à un groupe socialement faible (les jeunes handicapés) [7].

23. Selon la Cour, le fait que la prestation soit accordée sans examen des besoins financiers individuels [8] ne remet pas en cause qu'elle s'apparente à une aide sociale. Au contraire, selon elle, il suffirait à cet égard que le groupe bénéficiaire, composé de

6 — Voir, sur la nécessité que ces conditions soient réunies de manière cumulative, arrêts du 8 mars 2001, Jauch (C-215/99, Rec. p. I-1901, point 21), et Kersbergen (précité à la note 2, point 25).

7 — Voir arrêt Kersbergen (précité à la note 2, points 30 et 31). Voir aussi, sur les conditions de la qualification en tant que prestation spéciale de manière générale, arrêts du 4 novembre 1997, Snares (C-20/96, Rec. p. I-6057, point 33), et du 29 avril 2004, Skalka (C-160/02, Rec. p. I-5613, point 25).

8 — Voir, en ce qui concerne cette exigence, notamment nos conclusions du 20 octobre 2005 dans l'affaire Hosse (arrêt du 21 février 2006, C-286/03, Rec. p. I-1771), points 66 à 69.

jeunes handicapés, ne dispose pas de manière générale de moyens d'existence suffisants [9].

24. Dans le cadre de la première question, le Centrale Raad van Beroep souhaite également savoir si le fait que l'intéressé a bénéficié à l'origine d'une prestation pour jeune handicapé au titre de l'AAW, financée par des contributions et pour laquelle il n'existait pas de condition de résidence mais qui a été transformée à compter du 1er janvier 1998 en une prestation au titre de la Wajong, modifie la situation.

25. À cet égard aussi, la Cour a déjà jugé dans l'arrêt Kersbergen que l'on ne saurait invoquer le principe de la conservation des droits acquis lorsque le bénéficiaire a établi sa résidence à l'étranger après que les prestations au titre de l'AAW ont été remplacées par celles au titre de la Wajong [10]. Dès lors que M. Hendrix a déménagé en Belgique le 1er juin 1999, il ne peut pas se prévaloir de ce principe. À défaut de disposition transitoire contraire, les conséquences juridiques engendrées par le changement de résidence doivent, dès lors, être appréciées en fonction de la situation juridique qui prévalait à cette date.

26. L'article 95 ter du règlement nº 1408/71 n'est ici d'aucun secours, ne serait-ce déjà que parce que M. Hendrix ne bénéficiait pas antérieurement au 1er juin 1992 de prestations dont le maintien serait exigé par cette disposition.

27. Il convient donc de retenir dans un premier temps qu'une prestation au titre de la Wajong doit être considérée comme une prestation spéciale à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71 à laquelle s'applique la règle de coordination visée à l'article 10 bis dudit règlement. Cela vaut également lorsque l'intéressé a bénéficié à l'origine d'une prestation financée par des contributions qui s'est transformée à compter du 1er janvier 1998 en une prestation au titre de la Wajong.

28. Il convient néanmoins maintenant de vérifier si, dans le contexte de la présente affaire, la condition de résidence visée à l'article 10 bis du règlement nº 1408/71 est compatible avec les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs.

9 — Cet argument est à première vue surprenant. Pour qu'une demande classique d'aide sociale soit acceptée, il ne suffirait justement pas d'exposer au bureau d'aide sociale que l'on appartient à un groupe socialement faible sans établir concrètement sa situation financière personnelle. Cette appréciation de la Cour pourrait tout au plus se justifier par le fait que, pour qu'une prestation soit qualifiée de prestation spéciale, seule l'existence d'une certaine parenté avec une aide sociale suffit à fonder son caractère mixte, sans pour autant qu'elle doive entièrement et complètement correspondre à une prestation au titre de l'aide sociale.

10 — Voir arrêt Kersbergen (précité à la note 2, points 41 et suiv.).

B — *Sur la deuxième question préjudicielle — Possibilité de se prévaloir du principe de libre circulation des travailleurs à l'encontre de l'État membre dont on est ressortissant*

29. Par sa deuxième question, le Centrale Raad van Beroep souhaite savoir si un travailleur peut invoquer l'article 39 CE, tel que mis en œuvre par l'article 7 du règlement nº 1612/68, à l'encontre d'un État membre dont il est ressortissant, alors qu'il n'a travaillé que dans cet État membre et qu'il y travaille toujours, mais qu'il réside dans un autre État membre.

30. La prestation au titre de la Wajong entre dans le champ d'application matériel de l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68, car elle bénéficie aux travailleurs nationaux, en raison principalement de leur qualité objective de travailleur ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national [11].

31. L'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 est l'expression particulière, dans le domaine spécifique de l'octroi d'avantages sociaux, du principe de non-discrimination déjà consacré à l'article 39, paragraphe 2, CE [12]. Selon son libellé, l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 interdit à l'État membre d'accueil de traiter, en raison de leur nationalité, les travailleurs ressortissants d'un État membre différemment des travailleurs nationaux. Cette disposition semble ainsi rester en deçà de la garantie visée à l'article 39 CE dont peut se prévaloir tout ressortissant de la Communauté qui a fait usage de son droit de libre circulation des travailleurs, indépendamment de son lieu de résidence et de sa nationalité [13]. La Cour applique cependant parallèlement les deux dispositions et interprète l'article 7 du règlement nº 1612/68 de la même manière que l'article 39 CE [14]. C'est pourquoi on peut s'appuyer dans la présente affaire sur ces deux dispositions l'une à côté de l'autre.

32. Cependant, les règles du traité CE en matière de libre circulation des personnes et les actes pris en exécution de celles-ci ne peuvent être appliqués à des activités qui ne présentent aucun facteur de rattachement à l'une quelconque des situations envisagées par le droit communautaire et dont l'ensemble des éléments pertinents se canton-

11 — Voir arrêts du 30 septembre 1975, Christini (32/75, Rec. p. 1085, points 10 à 13); du 8 juin 1999, Meeusen (C-337/97, Rec. p. I-3289, point 22), et du 15 septembre 2005, Ioannidis (C-258/04, Rec. p. I-8275, point 35).

12 — Voir arrêt du 23 février 2006, Commission/Espagne (C-205/04, Rec. p. I-31, point 15).

13 — Voir arrêts du 12 décembre 2002, de Groot (C-385/00, Rec. p. I-11819, point 76); du 13 novembre 2003, Schilling et Fleck-Schilling (C-209/01, Rec. p. I-13389, point 23), et du 21 février 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, Rec. p. I-1711, point 31).

14 — Voir, notamment, arrêts du 23 mai 1996, O'Flynn (C-237/94, Rec. p. I-2617, point 19); du 26 janvier 1999, Terhoeve (C-18/95, Rec. p. I-345, point 29); du 30 septembre 2003, Köbler (C-224/01, Rec. p. I-10239, points 77 et 88), et Commission/Espagne (précité à la note 12, point 15). Voir contra, conclusions de l'avocat général Geelhoed du 2 février 2006 dans l'affaire De Cuyper (arrêt du 18 juillet 2006, C-406/04, Rec. p. I-6947), points 34 à 37, et conclusions de l'avocat général Jacobs du 2 mai 1996 dans l'affaire Hoever et Zachow (arrêt du 10 octobre 1996, C-245/94 et C-312/94, Rec. p. I-4895), points 93 à 100.

nent à l'intérieur d'un seul État membre [15]. Lorsqu'il n'existe pas de discrimination directe liée à la nationalité et qu'un travailleur invoque à l'encontre de l'État membre dont il est ressortissant le principe de libre circulation des travailleurs, il faut donc qu'il y ait un élément transfrontalier pour ouvrir le champ d'application du principe de libre circulation des travailleurs.

33. Dans la présente affaire, l'élément transfrontalier réside dans le fait que M. Hendrix habite en Belgique et est employé en tant que salarié aux Pays-Bas. Il se rend donc quotidiennement en tant que travailleur frontalier [16] d'un État membre à un autre afin d'y exercer son activité professionnelle.

34. Le défendeur, le gouvernement néerlandais et celui du Royaume-uni font valoir qu'un travailleur ne peut se prévaloir de l'article 39 CE à l'encontre de l'État membre dont il est ressortissant qu'après avoir fait usage de son droit à la libre circulation des travailleurs [17]. Selon l'arrêt Werner [18], tel ne serait pas le cas lorsque l'intéressé a travaillé en permanence dans son pays d'origine et a seulement transféré son domicile dans un autre État membre.

35. Dans l'arrêt postérieur van Pommeren-Bourgondiën [19], la Cour a toutefois admis dans une situation comparable la possibilité de se prévaloir du principe de libre circulation des travailleurs. Dans cette affaire, la requérante était de nationalité néerlandaise, habitait en Belgique et avait, pendant toute la durée de sa vie professionnelle, exercé ses activités aux Pays-Bas. En raison de son domicile, elle était traitée par la sécurité sociale néerlandaise comme une affiliée volontaire et non pas obligatoire et devait régler des cotisations plus élevées que les personnes résidant aux Pays-Bas. Le règlement nº 1408/71 ne faisait pas obstacle à cette pratique.

36. La Cour a toutefois jugé qu'il n'était pas compatible avec l'article 39 CE que les conditions d'affiliation des non-résidents soient plus défavorables que les conditions d'affiliation à titre obligatoire, pour les mêmes branches de sécurité sociale, dont bénéficient les résidents [20]. Le fait que M^me van Pommeren-Bourgondiën ait toujours travaillé aux Pays-Bas et n'avait démé-

15 — Voir arrêts du 5 juin 1997, Uecker et Jacquet (C-64/96 et C-65/96, Rec. p. I-3171, point 16); Terhoeve (précité à la note 14, point 26); du 11 octobre 2001, Khalil e.a. (C-95/99 à C-98/99 et C-180/99, Rec. p. I-7413, point 69), et du 11 janvier 2007, ITC (C-208/05, Rec. p. I-181, point 29).

16 — Cette notion est définie à l'article 1^er, sous b), du règlement nº 1408/71.

17 — Voir arrêts du 7 février 1979, Knoors (115/78, Rec. p. 399, point 24); du 7 juillet 1992, Singh (C-370/90, Rec. p. I-4265, point 23); du 23 février 1994, Scholz (C-419/92, Rec. p. I-505, point 9); Terhoeve (précité à la note 14, point 27) et de Groot (précité à la note 13, point 76).

18 — Arrêt du 26 janvier 1993 (C-112/91, Rec. p. I-429, points 16 et 17), qui portait sur la liberté d'établissement. Récemment, l'avocat général Geelhoed s'est prononcé en faveur de l'approche restrictive adoptée dans l'arrêt Werner (voir conclusions du 28 septembre 2006 dans l'affaire Hartmann, C-212/05, pendante devant la Cour, points 32 à 42).

19 — Arrêt du 7 juillet 2005 (C-227/03, Rec. p. I-6101).

20 — Ibidem, point 40.

nagé en Belgique que pour y habiter n'excluait manifestement pas l'application du principe de libre circulation des travailleurs.

37. La Cour a confirmé très clairement cette vue dans son arrêt Ritter-Coulais [21], dans lequel elle a exposé:

«que tout ressortissant communautaire, indépendamment de son lieu de résidence et de sa nationalité, qui a fait usage du droit à la libre circulation des travailleurs et qui a exercé une activité professionnelle dans un État membre autre que celui de résidence, relève du champ d'application de l'article [39 CE].

Il s'ensuit que la situation des époux Ritter-Coulais, qui travaillaient dans un État membre autre que celui où se trouvait leur résidence réelle, relève du champ d'application de l'article [39 CE]».

38. Il convient d'ajouter que les époux Ritter-Coulais possédaient tous les deux (au moins aussi) [22] la nationalité allemande, à savoir qu'ils étaient ressortissants de l'État dans lequel ils travaillaient et à l'encontre duquel ils se prévalaient du principe de libre circulation des travailleurs. L'élément transfrontalier résultait uniquement de la résidence dans un autre État membre [23].

39. Dans l'arrêt N, la Cour a entre-temps transposé cette formule à la liberté d'établissement. Dans cette affaire aussi, le requérant avait transféré sa résidence de l'État dont il possédait la nationalité et dans lequel il exerçait ses activités économiques vers un autre État membre sans y exercer une activité professionnelle. Selon la Cour, cela ouvrait le champ d'application de la liberté d'établissement [24].

40. L'objection selon laquelle l'approche adoptée dans l'arrêt Ritter-Coulais devrait être éclairée en prenant en compte le fait que la libre circulation générale des citoyens de

21 — Précité à la note 13, points 31 et 32.

22 — M^me^ Ritter-Coulais était aussi de nationalité française. Cependant, ainsi que l'a à juste titre souligné l'avocat général Léger, les époux étaient imposés conjointement en Allemagne, de sorte qu'il aurait été artificiel de prendre en compte de manière séparée la nationalité française de l'épouse (voir conclusions du 1^er^ mars 2005 dans l'affaire Ritter-Coulais, précitée, point 36).

23 — Il eut toutefois été souhaitable que la Cour exprime clairement dans l'arrêt Ritter-Coulais qu'elle abandonnait la jurisprudence Werner sur laquelle s'était appuyée l'avocat général Léger (voir conclusions dans l'affaire Ritter-Coulais, précitées, points 5 et suiv.). Or, la Cour n'a pas une seule fois évoqué l'arrêt Werner.

24 — Arrêt du 7 septembre 2006 (C-470/04, Rec. p. I-7445, point 28).

l'Union et la libre circulation des capitaux qui auraient en réalité été susceptibles de fournir une aide aux demandeurs au principal n'étaient pas applicables ratione temporis aux faits de cette espèce n'est pas convaincante [25]. D'une part, l'arrêt van Pommeren-Bourgondiën démontre que cette interprétation du principe de libre circulation des travailleurs a vocation à s'appliquer de manière totalement indépendante de la situation particulière qui prévalait dans l'affaire Ritter-Coulais. D'autre part, il serait juridiquement intenable d'interpréter le principe de libre circulation des travailleurs de manière plus large ou plus étroite selon qu'une autre liberté fondamentale s'applique ou non aux faits.

41. Les arrêts évoqués reposent sur l'idée que le marché intérieur constitue un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée, ainsi que cela est décrit à l'article 14, paragraphe 2, CE. L'article 39 CE met en œuvre le principe fondamental consacré à l'article 3, paragraphe 1, sous c), CE selon lequel, aux fins énoncées à l'article 2 CE, l'action de la Communauté comporte l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des personnes [26]. Il importe à cet égard peu que ces obstacles émanent de l'État d'origine ou de l'État d'accueil [27].

42. L'interprétation restrictive du principe de libre circulation des travailleurs défendue par le défendeur et les gouvernements intervenants à la procédure est en contradiction avec les principes fondamentaux du marché intérieur. Dans un espace sans frontières intérieures, celui qui se rend pour travailler de son État de résidence vers l'État dont il possède la nationalité doit être aussi peu entravé que celui qui fait la navette pour aller travailler entre l'État dont il est ressortissant et un autre État membre.

43. La définition restrictive du champ d'application de la libre circulation des travailleurs se fonde de manière trop marquée sur la nationalité de l'intéressé plutôt que sur l'élément d'extranéité de l'affaire. En effet, elle conduit à opérer une distinction selon qu'un propre ressortissant ou un ressortissant étranger franchit la frontière pour venir travailler. Si, après son déménagement en Belgique, M. Hendrix avait pris un emploi en Allemagne et s'y était rendu quotidiennement pour aller travailler, il aurait pu sans l'ombre d'un doute se prévaloir du principe de libre circulation des travailleurs. On ne

25 — C'est ce que laisse entendre l'avocat général Geelhoed dans ses conclusions dans l'affaire Hartmann (précitées à la note 18, point 37).

26 — Voir arrêts Terhoeve (précité à la note 14, point 36); Singh (précité à la note 17, point 15) et du 15 juin 2000, Sehrer (C-302/98, Rec. p. I-4585, point 31).

27 — Voir arrêts Terhoeve (précité à la note 14, points 37 et 39); Sehrer (précité à la note 26, points 32 et 33) et du 9 novembre 2006, Turpeinen (C-520/04, Rec. p. I-10685, points 14 et 15).

voit pas pourquoi il devrait être traité différemment dans le cas où il se rend quotidiennement pour aller travailler dans son pays d'origine, les Pays-Bas.

44. Dans ses conclusions dans l'affaire Hartmann, l'avocat général Geelhoed s'est prononcé en faveur d'une interprétation restrictive de l'article 39 CE, telle que celle que défendent dans la présente affaire le défendeur et les gouvernements intervenants. Au soutien de cette interprétation, il a souligné que cette disposition vise uniquement à assurer le transfert du facteur «travail» qui n'intervient précisément pas en cas de simple changement de lieu de résidence [28].

45. Dans la mesure où une disposition nationale se rattache directement au changement du lieu de résidence privée, par exemple en créant certains obstacles d'ordre fiscal ou administratif au départ, il convient en effet de se demander si de telles mesures doivent être qualifiées prioritairement d'atteintes portées à la libre circulation des citoyens de l'Union garantie par l'article 18 CE. Toutefois, une fois que le changement de résidence est intervenu et que la discrimination résulte de ce que, désormais, il y a dichotomie entre le lieu de résidence et le lieu de travail, c'est à titre prioritaire le principe de libre circulation des travailleurs qui s'applique. À partir de ce moment, c'est en effet le transfert du facteur «travail» du (nouvel) État de résidence vers l'État du lieu de travail qui se trouve entravé.

46. Pour appliquer l'article 39 CE, il ne peut pas être décisif que la situation transfrontalière soit née d'un changement du lieu de résidence ou bien de celui du lieu de travail. Sinon, cela risquerait de créer des résultats totalement aléatoires. Ainsi, M. Hendrix, qui a travaillé de manière ininterrompue aux Pays-Bas et a transféré sa résidence dans un autre État, ne pourrait dans un premier temps pas se prévaloir du principe de libre circulation des travailleurs. Par contre, s'il perdait son travail après avoir transféré sa résidence et prenait après cet événement un nouvel emploi aux Pays-Bas, le principe de libre circulation des travailleurs s'appliquerait, car, désormais, il devrait pour prendre un nouvel emploi salarié se rendre de Belgique vers les Pays-Bas.

47. Certes, la Cour a, dans de nombreuses affaires, jugé qu'un travailleur peut se prévaloir de l'article 39 CE à l'encontre de l'État membre dont il est ressortissant après avoir fait usage de son droit à la libre circulation des travailleurs [29]. Elle a assimilé cette situa-

28 — Voir conclusions dans l'affaire Hartmann (précitées à la note 18, point 41). Voir, déjà dans le même sens, conclusions de l'avocat général Darmon du 6 octobre 1992 dans l'affaire Werner (précitée à la note 18, point 30).

29 — Voir, par exemple, arrêts précités à la note 17.

tion à celle dans laquelle l'intéressé a acquis à l'étranger un diplôme ou une qualification professionnelle [30].

48. Toutefois, dans ces affaires, les intéressés avaient pour la plupart à nouveau établi leur résidence dans leur État d'origine et se prévalaient à l'encontre de ce dernier du principe de libre circulation des travailleurs. Le lieu de travail et celui de résidence n'étant ainsi plus distincts — contrairement à ce qui est le cas pour M. Hendrix —, il était nécessaire au préalable qu'un mouvement au-delà des frontières fondant le statut de travailleur migrant ait eu lieu. On ne peut néanmoins pas déduire de ces arrêts que le statut de travailleur migrant ne peut pas être acquis par un changement de résidence.

49. Il convient donc de répondre à la deuxième question en ce sens qu'un travailleur peut invoquer les articles 39 CE et 7 du règlement nº 1612/68 à l'encontre d'un État membre dont il est ressortissant, alors qu'il n'a travaillé que dans cet État membre et qu'il y travaille toujours, mais qu'il réside dans un autre État membre.

C — *Sur la troisième question — Rapports entre le règlement nº 1408/71 et le règlement nº 1612/68 ainsi que l'article 39 CE*

50. Par sa troisième question, le Centrale Raad van Beroep souhaite savoir si une réglementation nationale qui subordonne l'octroi ou le maintien d'une prestation à la condition que l'intéressé ait sa résidence sur le territoire de l'État membre est toujours compatible avec les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 du fait que ladite prestation constitue une prestation spéciale à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71, qui, en vertu de l'article 10 bis dudit règlement, n'est servie qu'au lieu de résidence.

51. À cet égard, le défendeur, le gouvernement néerlandais et le gouvernement du Royaume-Uni défendent la thèse selon laquelle, par rapport au règlement nº 1612/68, le règlement nº 1408/71 est une disposition plus spécifique et qu'en conséquence il ne s'applique qu'aux situations visées par son champ d'application [31]. Selon eux, le règlement nº 1612/68 ne pourrait pas aboutir à ce que l'exportation des presta-

30 — Voir arrêts Knoors (précité à la note 17, point 24) et du 31 mars 1993, Kraus (C-19/92, Rec. p. I-1663, points 15 et 16).

31 — Voir, dans le même sens, conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Hartmann (précitées à la note 18, point 50).

tions, exclue en vertu de l'article 10 bis du règlement nº 1408/71, puisse malgré tout être exigée.

52. La Cour a toutefois jugé que l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 peut être applicable à des avantages sociaux qui relèvent en même temps du domaine d'application spécifique du règlement nº 1408/71 [32]. Ces deux dispositions ont vocation à s'appliquer, car elles n'ont pas le même champ d'application ratione personae [33], la notion d'avantage social figurant à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 est plus large que celle de prestation de sécurité sociale figurant au règlement nº 1408/71 [34] et le règlement nº 1612/68 a une portée générale en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs [35]. C'est pourquoi la circonstance qu'une prestation ne relève pas, voire ne relève pas de manière illimitée, du règlement nº 1408/71 et que, de ce fait, ce règlement n'exige pas l'exportation de la prestation ne fournit aucune indication sur les conditions prévues par le règlement nº 1612/68 pour l'octroi de la prestation [36].

53. Il ne résulte rien d'autre des arrêts Commission/France [37] et Scrivner [38], évoqués par le défendeur et par le gouvernement néerlandais. En effet, dans ces affaires une éventuelle primauté du règlement nº 1408/71 était sans incidence du seul fait déjà que celles-ci ne relevaient pas du champ d'application dudit règlement [39].

54. L'argument consistant à déduire de l'article 42, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 — «Le présent règlement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité [devenu, après modification, article 42 CE]» — que le règlement nº 1408/71 prévaut sur le règlement nº 1612/68 n'est pas non plus convaincant [40]. Il n'est pas question, à l'article 42, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68, d'une primauté des dispositions prises conformément à l'article 42 CE, celui-ci ne faisant que prévoir qu'il n'est pas «porté atteinte» à ces dispositions. Ce libellé ne plaide précisément pas en faveur de ce que le règlement nº 1612/68 doit s'effacer, mais plutôt en faveur d'une application parallèle des deux

32 — Voir arrêts du 10 mars 1993, Commission/Luxembourg (C-111/91, Rec. p. I-817, point 21), et du 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec. p. I-2691, point 27).

33 — Voir arrêt Commission/Luxembourg (précité à la note 32, point 20).

34 — Voir conclusions dans l'affaire Hosse (précitées à la note 8, point 104).

35 — Voir arrêt Commission/Luxembourg (précité à la note 32, point 21).

36 — Voir conclusions dans l'affaire Hosse (précitées à la note 8, point 104).

37 — Arrêt du 24 septembre 1998 (C-35/97, Rec. p. I-5325, point 47).

38 — Arrêt du 27 mars 1985 (122/84, Rec. p. 1027).

39 — Voir arrêts Commission/France (précité à la note 37, point 35) et Scrivner (précité à la note 38, point 21). C'est pourquoi l'arrêt de la Cour AELE du 3 mai 2006, EFTA Surveillance Authority/Norway (E-3/05, Recueil de la Cour AELE, p. 102, point 63), dans lequel l'arrêt Scrivner est cité en tant qu'établissant supposément la primauté du règlement nº 1408/71 sur le règlement nº 1612/68, est également erroné.

40 — Voir, néanmoins, en ce sens, conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire Hartmann (précitées à la note 18, point 50) et arrêt Autorité de surveillance de l'AELE/Norvège (précité à la note 39, point 63).

règlements, lesquels ne s'influencent pas mutuellement [41].

55. Le fait que l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 soit libellé en termes généraux, alors que le règlement nº 1408/71 contient des règles concrètes dans le domaine de la sécurité sociale, ne justifie pas non plus d'en déduire que, en tant que lex specialis, le règlement nº 1408/71 l'emporte sur le règlement nº 1612/68. En effet, la technique législative employée dans le corps de chacun de ces règlements ne donne en soi aucune indication sur la hiérarchie existant entre eux.

56. C'est avant tout la considération suivante qui plaide à l'encontre d'une primauté d'ordre général du règlement nº 1408/71 par rapport à l'article 7 du règlement nº 1612/68. En fin de compte, l'article 7 du règlement nº 1612/68 ne constitue qu'une expression particulière des garanties consacrées à l'article 39 CE et doit être interprété de la même manière que ce dernier [42]. Il convient toutefois aussi de tenir compte dans tous les cas, lors de l'interprétation et de l'application du règlement nº 1408/71, des principes imposés par le traité en tant que source du droit de rang supérieur. En effet, le fait qu'une mesure nationale puisse éventuellement être conforme à une disposition de droit dérivé — en l'occurrence l'article 10 bis du règlement nº 1408/71 — n'a pas pour effet de faire échapper cette mesure aux dispositions du traité [43].

57. Une entrave à une liberté fondamentale doit donc également être justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général lorsqu'elle résulte du règlement communautaire ou d'une disposition du droit national qui est en conformité avec le droit dérivé. Certes, le législateur communautaire et le législateur national disposent d'une marge d'appréciation lorsqu'ils adoptent, pour des motifs d'intérêt général, une disposition qui porte atteinte à une liberté fondamentale. Il n'en reste pas moins qu'il appartient à la Cour de vérifier si le législateur n'a pas outrepassé les limites de ce pouvoir d'appréciation et donc violé cette liberté fondamentale.

58. Il y a donc lieu de répondre à la troisième question qu'une réglementation nationale qui subordonne l'octroi ou le maintien d'une prestation à la condition que l'intéressé ait sa résidence sur le territoire de l'État membre n'est pas toujours compatible avec les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 du fait que ladite prestation constitue une prestation spéciale à caractère non contribu-

41 — De même, la version allemande de l'article 42, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 emploie la formulation «Diese Verordnung berührt nicht die gemäß Artikel 51 des Vertrages erlassenen Bestimmungen». Il n'est pas non plus possible de déduire de la version anglaise («This Regulation shall not affect measures taken in accordance with article 51 of the Treaty») une primauté du règlement nº 1408/71.

42 — Voir ci-dessus, point 30, y compris la jurisprudence citée à la note 14.

43 — Voir arrêts du 28 avril 1998, Kohll (C-158/96, Rec. p. I-1931, point 25), et du 16 mai 2006, Watts (C-372/04, Rec. p. I-4325, point 47).

tif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71, qui, en vertu de l'article 10 bis dudit règlement, n'est servie qu'au lieu de résidence.

D — *Sur la quatrième question — Compatibilité de la condition de résidence avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68, l'article 39 CE et les articles 12 CE et 18 CE*

59. Par sa quatrième question, le Centrale Raad van Beroep souhaite en substance savoir si les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 ainsi que les articles 12 CE et 18 CE font obstacle à une législation nationale telle que la Wajong en vertu de laquelle une prestation sociale déterminée n'est accordée à un citoyen de l'Union, qui se trouve pleinement dans les liens d'un contrat d'emploi aux Pays-Bas et qui, de ce fait, est exclusivement soumis à la législation néerlandaise, qu'à la condition qu'il réside aussi dans cet État membre.

1. Compatibilité avec les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68

60. En vertu de la jurisprudence constante, l'ensemble des dispositions du traité relatives à la libre circulation visent à faciliter, pour les ressortissants communautaires, l'exercice d'activités professionnelles de toute nature sur l'ensemble du territoire de la Communauté et s'opposent aux mesures qui pourraient défavoriser ces ressortissants lorsqu'ils souhaitent exercer une activité économique sur le territoire d'un autre État membre [44].

61. Conformément à l'article 10 bis du règlement nº 1408/71, les prestations au titre de la Wajong ne sont servies qu'aux personnes résidant aux Pays-Bas. Il en résulte un traitement moins favorable des travailleurs qui travaillent aux Pays-Bas, mais qui n'y résident pas. Un traitement moins favorable en raison de la condition de résidence pourrait néanmoins être justifié par des considérations d'intérêt général objectives, indépendantes de la nationalité [45].

62. La condition de résidence visée à l'article 10 bis du règlement nº 1408/71 sert à délimiter la compétence des États membres en ce qui concerne le service de prestations spéciales à caractère non contributif qui, tout en s'apparentant à des prestations de sécurité sociale, présentent également des éléments relevant de l'aide sociale. La Cour a déjà jugé que la résidence constituait à cette fin un critère approprié.

44 — Voir arrêts Singh (précité à la note 17, point 16); Terhoeve (précité à la note 14, point 37); Sehrer (précité à la note 26, point 32) et Ritter-Coulais (précité à la note 13, point 33).

45 — Voir arrêt du 9 novembre 2006, Chateignier (C-346/05, Rec. p. I-10951, point 32), renvoyant aux arrêts O'Flynn (précité à la note 14, point 19) et du 23 mars 2004, Collins (C-138/02, Rec. p. I-2703, point 66). Voir, dans le même sens, concernant le rapport entre l'article 18 CE et le règlement nº 1408/71, arrêt De Cuyper (précité à la note 19, point 40).

63. D'une part, elle a jugé dans l'arrêt Snares que l'article 10 bis du règlement nº 1408/71 est compatible avec les dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, car les prestations spéciales sont étroitement liées à l'environnement social [46]. Eu égard à ce que, en règle générale, le principal centre de vie d'une personne se situe au lieu de sa résidence, c'est en première ligne l'État de résidence qui a vocation à déterminer, en tenant compte de l'environnement social qui y règne (par exemple le coût de la vie), si et dans quelle mesure des prestations spéciales destinées à garantir un minimum vital d'existence doivent être servies.

64. Par ailleurs, la limite apportée par l'article 10 bis du règlement nº 1408/71 au caractère exportable des prestations spéciales à caractère non contributif repose, ainsi que la Commission l'a à juste titre invoqué, sur la considération que de telles prestations sont l'expression de la solidarité à l'intérieur d'un État membre. C'est à l'État dont on appartient à la communauté solidaire qu'incombe la responsabilité d'assurer un minimal vital d'existence. Dans l'arrêt Tas-Hagen et Tas, la Cour a encore récemment confirmé que le droit au bénéfice d'une prestation sociale peut par principe être subordonné à la condition d'un lien de rattachement à la société d'un État membre qui se manifeste par le fait d'avoir sa résidence dans l'État concerné [47].

65. Concernant la validité du critère de la résidence, les articles 10 et 10 bis du règlement nº 1408/71 opèrent à juste titre une distinction entre les prestations de sécurité sociale et les prestations spéciales à caractère non contributif. Les prestations classiques de sécurité sociale relèvent de la compétence de l'État d'emploi où le travailleur est affilié au régime de sécurité sociale et règle ses cotisations. En ce qui concerne les prestations spéciales à caractère non contributif, une appartenance correspondante à une communauté solidaire des assurés sociaux fait défaut. Celle-ci est remplacée par une intégration à la société solidaire de tous les résidents. Seuls ces derniers doivent bénéficier de prestations spéciales à caractère non contributif, alors que le bénéfice des prestations de sécurité sociale peut être demandé indépendamment du lieu de résidence.

66. Le fait de lier l'octroi de prestations spéciales au lieu de résidence crée un lien de connexité entre droit à prestation et obligation de contribuer au financement similaire à

46 — Voir arrêt Snares (précité à la note 7, point 42). Voir aussi arrêts du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391, point 16); du 31 mai 2001, Leclere et Deaconescu (C-43/99, Rec. p. I-4265, point 32), et Kersbergen (précité à la note 2, point 33).

47 — Arrêt du 26 octobre 2006 (C-192/05, Rec. p. I-10451, points 34 et 35). Voir aussi, antérieurement, arrêts du 11 juillet 2002, D'Hoop (C-224/98, Rec. p. I-6191, point 38); Collins (précité à la note 45, point 67); du 15 mars 2005, Bidar (C-209/03, Rec. p. I-2119, point 57), et Ioannidis (précité à la note 11, point 30).

celui résultant du paiement de cotisations de sécurité sociale. Les résidents sont intégralement assujettis à l'impôt sur le revenu dans l'État de résidence. En outre, ils contribuent par leur consommation personnelle à générer les ressources fiscales.

67. En ce qui concerne les travailleurs frontaliers, lesquels sont en général aussi étroitement liés à l'environnement économique et social du lieu de travail, la portée du critère de la résidence se relativise. La Commission souligne à cet égard que M. Hendrix s'était installé en Belgique dans une localité située à proximité immédiate de la frontière avec les Pays-Bas et que, en principe [48], en vertu de la convention de double imposition belgo-néerlandaise, percevant un revenu aux Pays-Bas, il était assujetti à l'impôt néerlandais sur le revenu.

68. En ce qui concerne les travailleurs frontaliers, il se pose la question de savoir si la résidence seule constitue un critère adéquat pour fonder l'appartenance à une communauté solidaire. Au contraire, on pourrait considérer que, dans une telle situation, il convient, à titre complémentaire, d'avoir recours à d'autres critères qui caractérisent le degré d'intégration dans un environnement économique et social, tels que le lieu de travail, l'éloignement du lieu de résidence par rapport à la frontière, le lieu où sont effectuées les dépenses de consommation ou le centre de gravité des relations sociales.

69. Dans des cas comme celui de la présente affaire, un rattachement au lieu de travail n'entre pas en ligne de compte. En effet, la prestation au titre de la Wajong fait fonction de subvention d'un poste de travail qui elle seule permet d'engager un travailleur handicapé. Si l'employeur engage un handicapé, il est libéré de l'obligation de payer le salaire minimum légal, l'handicapé recevant la différence entre le salaire versé et le salaire minimum par le biais de la prestation au titre de la Wajong. Sans cette prestation de l'État, il serait difficile de placer sur le marché de l'emploi au salaire minimum légal des handicapés qui ne sont pas entièrement performants. L'emploi d'un bénéficiaire d'une prestation au titre de la Wajong est donc le résultat d'une prestation de solidarité par l'État. Si l'emploi à l'intérieur du pays constituait de façon concomitante le critère de rattachement du droit de bénéficier de cette prestation de solidarité, nous serions en présence d'un raisonnement circulaire.

70. Par opposition à celui de la résidence, les autres critères se caractérisent par le fait qu'ils ne permettent pas le rattachement de manière nette à un environnement économique et social, mais ne constituent plus ou moins que des aspects concrets qui ne permettent que dans le cadre d'une appréciation d'ensemble de déterminer l'environnement économique et social concerné.

48 — En réalité, tant qu'il ne percevra pas même le salaire minimum légal, M. Hendrix ne devrait pas même être imposable.

71. La coordination des responsabilités incombant aux États membres en matière de prestations de solidarité doit toutefois s'orienter sur des critères clairs permettant, dans le contexte d'une administration de masse, un examen rapide et des résultats suffisamment nets. C'est pourquoi le rattachement aux régimes sociaux des États membres peut intervenir selon des critères abstraits qui, certes, ne prennent pas en compte l'ensemble des circonstances du cas d'espèce, mais qui, dans le cadre d'une approche abstraite, font ressortir un lien prépondérant avec un État membre. Un examen détaillé de l'ensemble des facteurs caractérisant le cas d'espèce ne constitue pas un moyen approprié, permettant une répartition, claire et raisonnablement facile à manier, des compétences.

72. Il convient en outre de tenir compte de ce que, à défaut d'harmonisation en matière de sécurité sociale, les États membres restent compétents pour définir les conditions requises pour l'octroi des prestations sociales [49] et qu'ils disposent d'un large pouvoir d'appréciation pour fixer les critères d'examen du rattachement à la société d'un État [50]. Le législateur communautaire n'a volontairement pas limité ce pouvoir d'appréciation au regard de la condition de résidence pour bénéficier de prestations spéciales à caractère non contributif. Au contraire, il a expressément énoncé la licéité de la condition de résidence visée à l'article 10 bis du règlement n° 1408/71.

73. Eu égard à cette liberté pour les États membres de soumettre, dans le cadre de la répartition des compétences, l'octroi de prestations spéciales à caractère non contributif à une approche abstraite, rien ne s'oppose à un rattachement au seul lieu de résidence, même si dans des cas particuliers, tel celui des travailleurs frontaliers, d'autres facteurs peuvent également jouer un rôle.

74. Cela paraît de prime abord en contradiction avec ce que la Cour a jugé dans l'arrêt Meeusen [51], à savoir que, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68, les travailleurs frontaliers [52] ont, indépendamment de leur lieu de résidence, droit au bénéfice d'avantages sociaux dans l'État d'emploi [53].

75. Les États membres avaient pour leur part soutenu que cette disposition ne conférerait pas aux travailleurs frontaliers un droit à l'exportation de prestations sociales de l'État d'emploi vers celui de résidence [54]. Selon eux, cette disposition ne viserait qu'à faciliter l'intégration sociale du travailleur migrant dans l'État membre d'accueil. Or, les travailleurs frontaliers ne seraient pas intégrés socialement dans l'État d'accueil, mais dans celui de leur lieu de résidence.

49 — Voir arrêt Snares (précité à la note 7, point 45).

50 — Voir conclusions dans l'affaire Tas-Hagen et Tas (précitée à la note 47, point 61).

51 — Précité à la note 11.

52 — Ndt: Note sans pertinence pour la version française.

53 — Voir, dans le même sens, arrêt Commission/France (précité à la note 37, point 40).

54 — Voir arrêt Meeusen (précité à la note 11, point 20). Voir, également, arrêt du 27 novembre 1997, Meints (C-57/96, Rec. p. I-6689, point 49).

76. La Cour a rejeté cette argumentation, car le champ d'application du règlement nº 1612/68 englobe également les travailleurs frontaliers [55]. Elle a en outre jugé que le principe de non-discrimination visé à l'article 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 interdit à l'État d'accueil de traiter les travailleurs migrants de manière discriminatoire par rapport aux travailleurs nationaux en subordonnant le bénéfice à des prestations à une condition de résidence sur son territoire.

77. Les constatations faites dans l'arrêt Meeusen portaient au demeurant sur le financement des études au profit des enfants d'un travailleur migrant et ne sont pas transposables dans le contexte de la présente affaire. Contrairement à ce qui est le cas en ce qui concerne le financement des études, la situation des personnes ayant leur résidence à l'étranger ou sur le territoire national qui ont besoin de prestations pour assurer un minimum vital d'existence n'est pas comparable. En effet, de telles prestations sont, dans une mesure bien plus importante, étroitement liées à l'environnement social du bénéficiaire.

78. En outre, ainsi que cela a été évoqué, c'est la prestation servie au titre de la Wajong elle-même qui crée la condition pour employer des travailleurs handicapés, de sorte que le fait d'occuper un emploi à l'intérieur du pays ne peut pas en même temps avoir pour effet de fonder le droit au bénéfice de la prestation. En ce qui concerne par opposition le financement des études, il s'agit plutôt d'une prestation accessoire pour laquelle l'emploi et, donc, l'obligation fiscale qui en découle sont plus susceptibles de servir d'élément de rattachement au regard du droit à prestation.

79. En conséquence, limiter l'octroi de prestations telles que celles au titre de la Wajong aux personnes ayant une résidence aux Pays-Bas est compatible avec les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68.

2. Compatibilité avec les articles 12 CE et 18 CE

80. Dès lors que le principe général de libre circulation visé à l'article 18 CE a un caractère subsidiaire par rapport à celui de libre circulation des travailleurs visé à l'article 39 CE [56], il n'est pas nécessaire d'examiner la compatibilité de la condition de résidence avec les articles 12 CE et 18 CE.

55 — Voir arrêts Meeusen (précité à la note 11, points 21 et 22) et Meints (précité à la note 54, point 50).

56 — Voir arrêts du 29 février 1996, Skanavi et Chryssanthakopoulos (C-193/94, Rec. p. I-929, point 22); du 26 novembre 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Rec. p. I-10981, point 26); du 6 février 2003, Stylianakis (C-92/01, Rec. p. I-1291, point 18); du 16 décembre 2004, My (C-293/03, Rec. p. I-12013, point 33), et Ioannidis (précité à la note 11, point 37).

V — Conclusion

81. En définitive, nous proposons de répondre comme suit aux questions préjudicielles posées par le Centrale Raad van Beroep:

«1) Une prestation servie au titre de la loi néerlandaise relative à une prestation d'assistance aux jeunes handicapés frappés d'une incapacité de travail du 27 avril 1997 (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten, ci-après la 'Wajong' doit être considérée comme une prestation spéciale à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, 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 tel que modifié par le règlement (CE) n° 307/1999 du Conseil, du 8 février 1999, à laquelle s'applique la règle de coordination visée à l'article 10 bis dudit règlement. Cela vaut également lorsque l'intéressé a bénéficié à l'origine d'une prestation financée par des contributions qui s'est transformée à compter du 1^er janvier 1998 en une prestation au titre de la Wajong.

2) Un travailleur peut invoquer les articles 39 CE et 7 du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, à l'encontre d'un État membre dont il est ressortissant, alors qu'il n'a travaillé que dans cet État membre et qu'il y travaille toujours, mais qu'il réside dans un autre État membre.

3) Une réglementation nationale qui subordonne l'octroi ou le maintien d'une prestation à la condition que l'intéressé ait sa résidence sur le territoire de l'État membre n'est pas toujours compatible avec les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement n° 1612/68 du fait que ladite prestation constitue une prestation

spéciale à caractère non contributif, au sens de l'article 4, paragraphe 2 bis, du règlement nº 1408/71, qui, en vertu de l'article 10 bis dudit règlement, n'est servie qu'au lieu de résidence.

4) Les articles 39 CE et 7, paragraphe 2, du règlement nº 1612/68 ne font pas obstacle à une législation nationale telle que la Wajong, en vertu de laquelle une prestation sociale déterminée n'est accordée à un citoyen de l'Union, qui se trouve pleinement dans les liens d'un contrat d'emploi aux Pays-Bas et qui, de ce fait, est exclusivement soumis à la législation néerlandaise, qu'à la condition qu'il réside aussi dans cet État membre.»