1. Une personne doit être considérée comme entrant dans le champ d'application du règlement n° 1408/71 si elle satisfait aux conditions posées par les dispositions combinées de l'article 1er, sous a), et de l'article 2, paragraphe 1, du règlement, indépendamment du temps qu'elle consacre à l'exercice de son activité.

2. L'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 doit, sous peine de voir son objectif mis en échec, être interprété en ce sens qu'une personne entrant dans le champ d'application de ce règlement, qui exerce une activité salariée à temps partiel sur le territoire d'un État membre, est soumise à la législation de cet État tant durant les jours pendant lesquels elle exerce cette activité que durant les jours pendant lesquels elle ne l'exerce pas.

3. Bien qu'il n'ait pas pour objet de déterminer les conditions d'affiliation aux différents régimes nationaux de sécurité sociale, l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 a pour effet, lorsqu'il s'applique, de substituer l'activité salariée sur le territoire de l'État membre visé à la résidence sur le même territoire comme condition d'affiliation. Il rend de ce fait inopposable au travailleur salarié une clause de la législation nationale applicable, en vertu de laquelle l'admission au régime de l'assurance prévue par cette législation est subordonnée à une condition de résidence dans l'État membre sur le territoire duquel l'activité salariée est exercée.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-2/89 *

I — Faits et procédure

1. *Cadre juridique communautaire*

Le titre II du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2), tel que modifié, a pour intitulé « Détermination de la législation applicable ». L'article 13, paragraphes 1 et 2, sous a), du règlement dispose comme suit:

« 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) la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre

* Langue de procédure: le néerlandais.

est soumise à la législation de cet État membre si elle réside sur le territoire d'un autre État membre ou si l'entreprise ou l'employeur qui l'occupe a son siège ou son domicile sur le territoire d'un autre État membre;

b) ... »

2. *Cadre juridique national*

L'Algemene Kinderbijslagwet (régime général d'allocations familiales; ci-après « AKW ») du 26 avril 1962 (*Staatsblad*, n° 160) prévoit un régime d'assurance obligatoire. En vertu de son article 6, paragraphe 1, est assuré au titre de la loi:

« la personne qui a atteint l'âge de 15 ans et qui:

a) réside aux Pays-Bas;

b) ne réside pas aux Pays-Bas, mais est soumise à l'impôt sur les revenus professionnels pour une activité professionnelle exercée sur le territoire du Royaume ».

L'article 11, paragraphe 1, de l'AKW est libellé comme suit:

« N'a droit au titre de la présente loi aux allocations familiales pour un ou plusieurs enfants pour un trimestre civil que celui qui est assuré le premier jour dudit trimestre civil. »

3. *Le litige au principal et les questions préjudicielles*

M. Kits van Heijningen, né le 26 octobre 1925, a travaillé à temps plein chez Philips NV à Eindhoven. En outre, il exerçait à titre accessoire une activité rémunérée de professeur à temps partiel à l'Instituut voor Hoger Beroepsonderwijs (Institut d'enseignement professionnel supérieur), également à Eindhoven, où il donnait deux heures de cours, le lundi et le samedi. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que M. Kits van Heijningen habite en Belgique depuis longtemps. Il aurait fait quotidiennement la navette entre son domicile et son lieu de travail. L'ordonnance ne précise pas quelle est sa nationalité. Sa femme n'exerce pas d'activité professionnelle.

Le 1er novembre 1983, M. Kits van Heijningen a été admis à la retraite (anticipée) chez Philips et a perçu, à partir de cette date, une pension basée sur le régime de retraite de l'entreprise, qui n'entre pas dans le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71. Après le 1er novembre 1983, l'intéressé a poursuivi son activité accessoire d'enseignant comme auparavant.

M. Kits van Heijningen a demandé aux autorités néerlandaises à bénéficier des allocations familiales pour ses deux enfants étudiants pour le premier trimestre de 1984. L'institution compétente néerlandaise, à l'époque le Raad van Arbeid de Eindhoven, a rejeté cette demande d'allocations familiales parce que M. Kits van Heijningen n'était pas assuré le premier jour du trimestre considéré, à savoir le 1er janvier 1984, ce jour n'étant pas pour lui un jour de travail. La juridiction de première instance, le Raad van Beroep, a annulé cette dernière décision.

En appel, le Centrale Raad van Beroep s'est demandé s'il pouvait être tenu compte des activités accessoires de M. Kits van Heijningen pour l'application des règles communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs et, si oui, dans quelle mesure. Estimant également que le litige soulevait des difficultés relatives à l'interprétation de l'arrêt du 12 juin 1986, Ten Holder (302/84, Rec. p. 1821), le Centrale Raad van Beroep a décidé, par ordonnance du 28 décembre 1988, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour se soit prononcée à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

« 1) Les activités (autrefois accessoires) de professeur à temps partiel, poursuivies à raison de deux jours par semaine, pendant chaque fois deux heures, par un travailleur retraité, même après la date de sa mise à la retraite, peuvent-elles être considérées comme des activités réelles et effectives pour l'application des règles communautaires relatives à la libre circulation des travailleurs?

2) Dans l'affirmative, ces activités — tout comme les activités principales exercées précédemment sur le territoire d'un autre État membre que celui de l'État membre dans lequel ce travailleur retraité réside et dans lequel il retourne après chaque journée de travail — permettent-elles de déclarer applicable la législation de l'État membre visé en premier lieu — compte tenu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement (CEE) n° 1408/71 — uniquement pour les jours de cours visés ou également pour les jours situés dans l'intervalle, durant lesquels le travailleur concerné n'exerce absolument aucune activité professionnelle?

3) En cas de réponse négative à la première question, la législation de l'État membre sur le territoire duquel les activités principales précédentes ont été exercées en dernier lieu est-elle alors restée applicable, conformément à la règle énoncée à l'article 13, paragraphe 2, sous a), cité, même après la date de la mise à la retraite du travailleur?

4) A supposer que la législation de l'État membre sur le territoire duquel les activités précitées sont, ou ont été, exercées soit applicable même après la date de la mise à la retraite du travailleur — compte tenu de l'article 13, paragraphe 2, sous a), cité — peut-on alors affirmer, exclusivement en vertu de la désignation de la législation applicable conformément à la disposition qui vient d'être évoquée, que des clauses de résidence au sens de l'article 6, paragraphe 1, début et sous a), de l'AKW ne sauraient être opposées au travailleur retraité concerné?

5) A supposer que tel ne soit pas le cas, peut-on alors affirmer, en vertu de l'article 73, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 1408/71, que des clauses de résidence au sens de l'article 6, paragraphe 1, début et sous a), de l'AKW ne sauraient être opposées au travailleur retraité concerné? »

4. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi du Centrale Raad van Beroep à Utrecht a été enregistrée au greffe de la Cour le 5 janvier 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la

CEE, des observations écrites ont été déposées par la partie requérante au principal, la direction de la Sociale Verzekeringsbank, représentée par M^es^ B. H. ter Kuile et E. H. Pijnacker Hordijk, avocats à La Haye et à Bruxelles, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. H. J. Heinemann, secrétaire-général ad interim au ministère des Affaires étrangères, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. B. J. Drijber, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Par décision de la Cour du 18 octobre 1989, l'affaire a été renvoyée devant la sixième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

Sur la première question

Selon la *requérante au principal*, les notions d'« activité salariée réelle et effective » telles qu'élaborées par la Cour dans les arrêts du 23 mars 1982, Levin (53/82, Rec. p. 1035), et du 3 juin 1986, Kempf (139/85, Rec. p. 1741), semblent suggérer que l'étendue de cette activité est sans importance pour la question de savoir si l'intéressé est un « travailleur salarié » au sens de l'article 1^er^, sous a), du règlement n° 1408/71. Toutefois, elle se demande s'il est compatible avec le but poursuivi par le règlement n° 1408/71 que les activités très réduites de l'intéressé soient considérées comme suffisantes pour entraîner son applicabilité. Elle se demande aussi si le fait que l'activité est ou non exercée à titre permanent et que l'intéressé est à la retraite est susceptible de jouer un rôle dans l'examen de ladite question.

Le *gouvernement néerlandais* considère que, dès lors qu'il est question d'affiliation obligatoire ou facultative (continuée) à un régime de sécurité sociale applicable aux travailleurs salariés ou indépendants, la personne en cause est un travailleur au sens de l'article 1, sous a), du règlement n° 1408/71. Il s'ensuivrait que la question de savoir s'il s'agit d'activités réelles et effectives serait dépourvue de pertinence.

Cet avis est partagé par la *Commission*, qui considère également que la condition tirée de l'exercice d'une « activité réelle et effective » est une condition d'application des dispositions relatives à la libre circulation des travailleurs, et non du règlement n° 1408/71, en général, et de son titre II, en particulier. Se référant, de plus, à l'article 14, paragraphe 2, sous b), point i), du règlement, elle relève qu'aucune distinction n'est faite entre « activité principale » et « activité accessoire ». Elle en conclut que les règles de conflit qui figurent sous le titre II du règlement n° 1408/71 s'appliquent au cas de l'intéressé et qu'il est indifférent pour l'application de l'article 13, paragraphe 2, sous a), que l'activité soit de faible volume et revête un caractère accessoire.

Sur la deuxième question

La *requérante au principal* admet que la jurisprudence de la Cour ne permet de dégager aucun indice à l'appui du point de vue selon lequel un travailleur à temps partiel ne peut être qualifié de travailleur salarié au sens du règlement n° 1408/71 que les jours pendant lesquels il exerce effectivement son activité et non, également, les jours situés dans l'intervalle. La jurispru-

dence de la Cour ne saurait pas non plus étayer le point de vue selon lequel un travailleur à temps partiel ne relèverait du champ d'application de l'article 13, paragraphe 2, dudit règlement que les jours durant lesquels il exerce effectivement son activité. Elle fait valoir qu'une telle solution serait, en outre, contraire au but de l'article 13 du règlement n° 1408/71 qui est d'éviter le cumul ou l'interaction inutile de charges découlant de l'application simultanée ou successive de différents régimes légaux.

Le *gouvernement néerlandais* estime que l'article 13, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71 se borne à indiquer la législation applicable et ne limite pas le pouvoir des États membres de définir les conditions d'affiliation au système national. Il s'ensuivrait que le législateur d'un État membre serait compétent pour prévoir qu'un travailleur n'est assuré que pour autant qu'il exerce une activité effective et, partant, qu'il serait aussi compétent pour prévoir que cette assurance est limitée aux jours où cette activité est exercée, auxquels pourraient éventuellement être ajoutés les jours fériés et les jours de congé habituels. La condition serait qu'il s'agisse d'une relation de travail permanente dans laquelle des activités sont exercées au moins en semaine.

Si ce point de vue n'était pas suivi et si la loi devait être interprétée en ce sens que, quelle que soit la période pendant laquelle il a travaillé aux Pays-Bas, le travailleur peut bénéficier d'une assurance intégrale, il s'ensuivrait que les intéressés jouiraient d'une protection égale à celle qui est accordée aux résidents néerlandais, laquelle n'est pas liée aux activités exercées aux Pays-Bas et qui sont à la base de l'assurance. Le gouvernement néerlandais estime qu'une telle protection, qui est fondée sur la sollicitude des autorités néerlandaises pour leurs ressortissants, ne devrait pas être octroyée à quiconque exerce une activité professionnelle aux Pays-Bas, quelle que soit la durée de cette activité; une sollicitude aussi étendue sortirait des limites du raisonnable et entraînerait de surcroît une charge excessive pour les ressources financières disponibles. En effet, il ne serait pas exclu que, dans des cas tels que celui de l'espèce, le rapport entre les cotisations à verser et les droits du travailleur penche par trop en faveur du travailleur. Ainsi, il suffirait, par exemple, de travailler un jour par an aux Pays-Bas pour bénéficier pendant cette année de tous les avantages de la sécurité sociale néerlandaise; l'usage abusif des assurances sociales néerlandaises deviendrait, de ce fait, particulièrement attractif. Selon le gouvernement néerlandais, on ne saurait, dès lors, suivre le raisonnement selon lequel l'intéressé est assuré non seulement les jours pendant lesquels il exerce une activité professionnelle aux Pays-Bas, mais aussi les jours pendant lesquels il n'exerce pas une telle activité.

En revanche, la *Commission* observe qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour que les dispositions du titre II du règlement n° 1408/71 constituent un système complet et uniforme visant à éviter des conflits de lois. Elle renvoie, à cet égard aux arrêts du 9 juin 1964, Nonnenmacher (92/63, Rec. p. 557), du 19 février 1981, Beeck (104/80, Rec. p. 503), et du 12 janvier 1983, Coppola (150/82, Rec. p. 43). Il conviendrait d'éviter que les déplacements entre États membres aient pour conséquence qu'aucune législation ne soit applicable ou que plusieurs législations soient applicables simultanément. Ce serait pourquoi l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 précise expressément que les personnes « auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre ». Même lorsqu'une personne exerce une activité dans deux ou plusieurs États membres, il ressortirait de

l'article 14, paragraphe 2, sous b, point i), que les législations de ces États membres ne lui sont pas applicables en proportion de l'activité qu'elle y exerce, mais qu'une seule législation lui est applicable à l'exclusion des autres. Cela permettrait d'éviter les chevauchements et d'inutiles complications administratives. Selon la Commission, il conviendrait, dès lors, de conclure que la législation néerlandaise est intégralement applicable au cas de l'intéressé et que la circonstance que celui-ci n'ait exercé qu'une activité à temps partiel ne fait aucune différence.

Sur la troisième question

La *requérante au principal* estime que les règles de rattachement des articles 13 et suivants du règlement n° 1408/71 ne sont pas applicables aux anciens travailleurs salariés. En effet, elle considère que l'analyse de la portée et des termes des dispositions du titre II dudit règlement ferait ressortir clairement qu'elles ne visent que les personnes qui exercent des activités, salariées ou non.

L'application du principe de la loi du lieu de travail à la seule population active s'expliquerait d'ailleurs par le fait que les régimes de sécurité sociale des États membres associeraient, pour la plupart, l'affiliation au régime de sécurité sociale et l'exercice d'un emploi dans l'État membre concerné. En effet, les droits aux prestations et l'obligation de cotiser seraient ordinairement liés au revenu professionnel. Si l'on n'appliquait pas le principe de la loi du lieu de travail comme règle de conflit, le travailleur frontalier courrait le risque d'être exclu des assurances sociales à la fois dans l'État où il réside et dans l'État où il est occupé.

En ce qui concerne les conséquences, pour l'espèce, de l'arrêt de la Cour du 12 juin 1986, précité, la requérante au principal, tout en reconnaissant que cet arrêt aurait utilement comblé une lacune dans le titre II du règlement n° 1408/71 pour ce qui est de la situation des anciens travailleurs, estime néanmoins que ledit arrêt est formulé en des termes qui excèdent la portée de la catégorie des cas soumis à la Cour. L'application de cet arrêt, en l'espèce, conduirait à des résultats inacceptables. D'une part, le principe de la libre circulation des travailleurs serait affecté et, d'autre part, les conséquences pour les États membres seraient injustes.

La requérante au principal estime, dès lors, qu'une réponse négative à la troisième question préjudicielle s'impose.

Le *gouvernement néerlandais* considère que, eu égard à la réponse proposée à la première question, il n'est pas nécessaire de répondre à la troisième question. Toutefois, si la Cour répond à la première question dans des termes différents de ceux proposés par le gouvernement néerlandais, celui-ci estime que les ayants droit à des prestations de longue durée au titre de l'invalidité ou de la vieillesse devraient être considérés comme ne relevant pas des règles de désignation de la législation applicable, telles qu'elles sont contenues dans le titre II du règlement, étant donné qu'ils ne peuvent pas être considérés comme travailleurs au regard du régime de la sécurité sociale.

La *Commission* renvoie également à la réponse donnée à la première question. Elle estime que la législation néerlandaise serait restée applicable à l'intéressé, même après sa mise à la retraite.

Sur la quatrième question

Selon la *requérante au principal*, le simple fait de déclarer la législation néerlandaise applicable à un non-résident ne saurait avoir pour effet que les conditions d'affiliation inscrites à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de l'AKW ne puissent plus être appliquées à ce non-résident. Par contre, l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW ne serait pas applicable à un non-résident.

Eu égard à la réponse donnée à la deuxième question, le *gouvernement néerlandais* estime qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la quatrième question. Toutefois, si la Cour devait estimer qu'en dépit du fait qu'en sa qualité de travailleur l'intéressé peut être considéré comme affilié à la sécurité sociale aux Pays-Bas en vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous b), de l'AKW, il doit être considéré comme assuré en vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW, le gouvernement néerlandais estime qu'on ne saurait opposer à l'intéressé les conditions de résidence visées à l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW.

Ce serait non pas la qualité de résident, mais la qualité de travailleur qui constituerait le titre sur la base duquel l'intéressé relèverait de la législation néerlandaise en vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 1408/71. Le gouvernement néerlandais estime, par conséquent, raisonnable de n'écarter les conditions de résidence à l'égard de l'intéressé que pour les jours où il exerce une activité aux Pays-Bas. On ne pourrait considérer l'intéressé comme assuré que durant ces jours. Ainsi qu'il est dit dans le cadre de la deuxième question, cette assurance pourrait, sous certaines conditions, être étendue aux jours fériés et aux jours de congé habituels. Le gouvernement néerlandais conclut, dès lors, que les conditions de résidence, visées à l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW ne peuvent pas être opposées au travailleur durant les jours pendant lesquels il exerce effectivement une activité aux Pays-Bas.

La *Commission* estime qu'il n'est pas permis aux États membres d'adopter dans leur législation nationale des critères de nature territoriale et d'y subordonner le droit à une prestation de sécurité sociale car cela aurait notamment pour effet de délimiter plus étroitement le champ d'application personnel des législations nationales, privant ainsi de sens les règles de conflit du titre II du règlement en cause. Pour étayer sa thèse, elle renvoie notamment aux arrêts du 23 septembre 1982, Kuijpers (276/81, Rec. p. 3027), du 23 septembre 1982, Koks (275/81, Rec. p. 3013), du 12 juin 1986, susmentionnée, et du 10 juillet 1986, Luijten (60/85, Rec. p. 2365).

Il n'en demeurerait pas moins permis aux États membres de subordonner l'accès d'un travailleur au régime de l'assurance à des conditions autres que territoriales, telles qu'un âge minimal ou un revenu minimal; ces conditions seraient, toutefois, indépendantes de la question de la législation applicable. La Commission estime, en outre, qu'un État membre pourrait imposer une condition de résidence, lorsque cette condition est la seule condition d'obtention d'un avantage déterminé à l'intérieur d'une branche de sécurité sociale.

Sur la cinquième question

La *requérante au principal* est d'avis que l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 a pour seul but d'empêcher qu'un travailleur migrant soit privé du droit aux prestations familiales au motif que ses

enfants ne résident pas dans l'État membre à la législation duquel le travailleur concerné est soumis. Ledit article ne présenterait aucun intérêt en l'espèce: pour cette raison, il conviendrait de répondre par la négative à la cinquième question.

Selon le *gouvernement néerlandais,* si l'on part du principe que, pour bénéficier des prestations de sécurité sociale, il faut être affilié à un régime de sécurité sociale, l'absence d'affiliation entraînerait l'absence de droit aux prestations. Par conséquent, si les conditions de résidence, visées à l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW, peuvent être opposées à un travailleur, ce qui entraîne la non-assurance, il n'y aura pas d'affiliation au régime néerlandais, ce qui aurait pour effet qu'aucun droit aux allocations familiales ne naîtrait de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71. En effet, le gouvernement néerlandais ne comprend pas pourquoi des conditions de résidence, qui pourraient être opposées au titre de l'article 6, paragraphe 1, sous a), de l'AKW, ne pourraient pas aussi être opposées au titre de l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

La *Commission* observe que la façon dont l'institution compétente néerlandaise a appliqué l'article 11, paragraphe 1, de l'AKW est contraire à l'article 73, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71.

La Commission propose à la Cour d'apporter la réponse suivante aux questions préjudicielles qui lui ont été posées:

« L'article 13, paragraphe 2, sous a), du règlement n° 1408/71 doit être interprété en ce sens que le travailleur qui réside dans un État membre et qui n'exerce une activité salariée que sur le territoire d'un autre État membre est soumis intégralement et exclusivement à la législation de ce dernier État membre, même si son activité ne représente qu'un faible volume et qu'elle n'est exercée que quelques jours par semaine. Cette législation ne peut exclure ledit travailleur du bénéfice de l'assurance pour le simple motif qu'il ne réside pas sur le territoire de l'État membre. »

T. F. O'Higgins
Juge rapporteur