

Dans l'affaire 92-63

Demande de décision préjudicielle, portant sur l'interprétation de l'article 12 du règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E. sur la sécurité sociale des travailleurs migrants (*J.O.* du 16 décembre 1958, p. 561), présentée à la Cour de justice des Communautés européennes, conformément à l'article 177 du traité instituant la Communauté économique européenne, par le président par intérim du Centrale Raad van Beroep à Utrecht, tribunal de droit social néerlandais, en vertu d'une ordonnance prise par ce tribunal le 16 octobre 1963 dans l'affaire en instance devant lui :

M<sup>me</sup> M. Th. Nonnenmacher, veuve H. E. Moebs,

domiciliée à Drusenheim (France),

avocat : M<sup>e</sup> C. C. Spiegel, Breda (Pays-Bas),

*appelante,*

contre

Bestuur der Sociale Verzekeringsbank,

Amsterdam,

*intimée,*

## LA COUR

composée de

M. A. M. Donner, *président*

MM. Ch. L. Hammes et A. Trabucchi, *présidents de chambre*

MM. L. Delvaux, R. Rossi, R. Lecourt et W. Strauss (*rappor-  
teur*), *juges*

*avocat général* : M. M. Lagrange

*greffier* : M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

### I — Points de fait et de droit

1) Par ordonnance du 16 octobre 1963, le tribunal néerlandais a décidé que le procès dont il avait été saisi soulève une question visée à l'article 177 du traité C.E.E., rendant nécessaire une décision préjudicielle de la Cour de justice des Communautés européennes, et qu'à cet effet le dossier du procès devait être remis au président par intérim du tribunal néerlandais.

2) Par lettre de la même date, le président par intérim, en exécution de cette ordonnance, a prié la Cour de justice de statuer par décision préjudicielle sur la question suivante :

« L'article 12 du règlement n° 3 doit-il être interprété de façon à ce que les personnes qu'il vise ne tombent que sous les seules dispositions juridiques de l'État membre sur le territoire duquel elles poursuivent une occupation salariée, sans qu'il importe de savoir si les personnes visées peuvent invoquer des droits effectifs sur la base de ces dispositions juridiques? »

3) Le président par intérim a en particulier fait observer ceci :

Conformément à l'article 53 de la loi « *Algemene Weduwen- en Wezenwet* », le tribunal néerlandais est compétent pour statuer en appel sur les affaires concernant l'application de la loi précitée.

Le mari de l'appelante, M. Moebs, est décédé le 21 octobre 1959. Il est constant que jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1959 il a vécu aux Pays-Bas et qu'après cette date et jusqu'à sa mort il a travaillé en France. Il y a lieu de retenir qu'au moment de son décès M. Moebs était toujours domicilié aux Pays-Bas.

L'appelante estime qu'en vertu de l'article 7 de la loi précitée elle a droit à une rente en qualité de veuve puisque son mari a été assuré, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 1959 jusqu'à son décès, sur la base de la loi *Weduwen- en Wezenwet*, et c'est en effet au 1<sup>er</sup> octobre 1959 que, selon la constatation du président par intérim, la disposition précitée est entrée en vigueur. Par ailleurs, en ce qui concerne les arguments de l'appelante, le président par intérim renvoie aux annexes I et II de la lettre de renvoi.

En revanche, selon la partie intimée, M. Moebs n'a jamais été assuré sur la base de la loi *Weduwen- en Wezenwet*. Conformément à l'article 12 du règlement n° 3, le seul régime d'assurance sociale applicable est celui de l'État sur le territoire duquel le salarié intéressé a été occupé, en l'occurrence, le régime français. Peu importe à cet égard que, sur la base de ce droit, l'appelante puisse faire valoir effectivement ou non des droits à la pension de veuve. Par ailleurs, en ce qui concerne les arguments de la partie intimée, le président par intérim renvoie au procès-verbal du jugement, attaqué avant le renvoi, du Raad van Beroep, Amsterdam, qui partage le point de vue de la partie intimée, ainsi qu'à l'annexe IV du renvoi dont il ressort que la Caisse de sécurité sociale française a rejeté la demande de la partie appelante tendant au versement d'une pension de veuve.

4) Dans son mémoire d'appel, ainsi que dans sa « note de plaidoirie » du 5 juin 1961, la partie appelante fournit encore les informations suivantes :

Depuis 1956, elle a résidé aux Pays-Bas avec son époux qui avait la nationalité française. Elle a eu de son mariage huit enfants encore vivants, dont l'aîné est né en 1949 et le cadet en 1959. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1960, l'appelante réside en France.

Depuis 1959, pour faire valoir ses droits, elle a intenté plusieurs procédures administratives et judiciaires, en se fondant sur l'article 7, alinéas 1 a' et 4, de l'Algemene Weduwen- en Wezenwet, ainsi que sur l'article 2, alinéas 1 a et 1 g, de l'arrêté royal du 10 juillet 1959 (*Staatsblad*, p. 230) pris en exécution de cette loi. A plusieurs reprises, le Raad van Beroep de Bois-le-Duc a annulé les décisions des instances administratives qui avaient rejeté les demandes de l'appelante, y compris une décision du Raad van Arbeid de Bois-le-Duc, qui s'est fondé pour la première fois sur l'article 12 du règlement n° 3, et a renvoyé l'affaire à l'autorité administrative. Par décision du 15 septembre 1961, la partie intimée a refusé de faire droit à la demande de l'appelante; le recours introduit contre cette décision a été rejeté comme non fondé par l'arrêt du 19 mars 1963 du Raad van Beroep d'Amsterdam; c'est contre cet arrêt qu'a été formé l'appel.

En outre, l'appelante a présenté à la Cour les documents suivants :

a) Une note de la Caisse primaire de sécurité sociale de Haguena (France) qui explique en particulier que, selon le droit français (Code de sécurité sociale, article L. 323), la veuve d'un assuré social non retraité n'a aucun droit à une pension tant qu'elle-même ne souffre pas d'une incapacité permanente de travail;

b) Un certificat médical d'après lequel l'appelante est apte au travail.

## II — Procédure

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de la Communauté économique européenne, la demande de décision préjudicielle a été notifiée aux parties intéressées ainsi qu'aux États membres, à la Commission et au Conseil de la Com-

munauté économique européenne. Seule la Commission a présenté un mémoire dans les délais prescrits. La partie appelante s'est référée à son mémoire d'appel ainsi qu'à sa « note de plaidoirie » du 5 juin 1961.

Sur rapport préalable du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à une instruction. Toutefois, elle a chargé le greffe d'inviter les parties qui ont pris position à l'égard du règlement n° 3 à produire toutes les décisions administratives et judiciaires concernant la demanderesse.

A l'audience du 17 mars 1964, la Cour a entendu la Commission de la C.E.E. A l'audience du 17 mars 1964, l'avocat général a présenté ses observations.

### III — Exposés juridiques des parties au litige

1) Dans son mémoire d'appel et dans sa « note de plaidoirie », la *partie appelante* fait notamment observer ce qui suit.

Elle explique en particulier pour quels motifs elle croit pouvoir fonder ses droits à une pension de veuve sur la réglementation néerlandaise. A cet égard, elle fait valoir avant tout que, depuis l'entrée en vigueur de l'Algemene Weduwen- en Wezenwet jusqu'à sa mort, son mari a été assuré d'après cette loi et a versé la cotisation maximum que celle-ci prévoit. La réglementation néerlandaise sur la matière doit être interprétée en ce sens que les demandes présentées aux caisses d'assurance ne doivent pas être rejetées pour la seule raison que l'assuré relève du régime de sécurité sociale d'un autre État; bien au contraire, il faudrait en plus qu'il eût été effectivement assuré sur la base de ce droit. Car, lorsque le système juridique en question n'accorde pas de prestations à l'intéressé pour certains risques, il n'est pas possible de dire qu'il aurait été « assuré » selon ce droit contre ces risques.

Sur la base de renseignements pris en France, l'appelante explique en détail pour quelles raisons le régime français de sécurité sociale ne lui reconnaît aucun droit qui puisse être invoqué dans le

présent recours. Elle déclare que le versement unique à la veuve de trois mois de salaire de base au maximum ne constitue pas encore une prestation équivalant à celles que prévoit l'Algemene Weduwen- en Wezenwet. Son mari a bien été assuré auprès de la « Caisse interprofessionnelle de prévoyance des cadres » à Paris, mais il s'agit là d'une assurance volontaire qui n'entre pas en ligne de compte en l'espèce.

L'article 12 du règlement n° 3 n'a pas d'effet exclusif en ce sens que l'application éventuelle d'un régime d'assurances sociales étranger exclurait *ipso jure* l'application de l'Algemene Weduwen- en Wezenwet. Cela pourrait tout au plus être le cas si les réglementations des États intéressés étaient mutuellement incompatibles, mais non pas lorsqu'elles sont complémentaires. Mais cela est particulièrement vrai dans le cas où, comme en l'occurrence, le droit d'un État (France) ne contient pas de dispositions régissant les faits en litige, alors que c'est le cas pour le droit d'un autre État (Pays-Bas).

2) La thèse de la *partie intimée* (et du Raad van Beroep d'Amsterdam qui, pour l'essentiel, partage le point de vue de celle-ci) peut se résumer ainsi :

Il y a lieu d'interpréter l'article 12 du règlement n° 3 dans ce sens que les travailleurs salariés domiciliés dans un État membre et occupés dans un autre État membre sont soumis exclusivement au droit de ce dernier. Cette thèse est confirmée par l'article 13 du règlement et en particulier par l'alinéa *a*; elle a été reprise également dans certaines conventions internationales. Elle est d'ailleurs la seule raisonnable, puisque l'application simultanée de différents systèmes juridiques est susceptible d'aboutir à des incompatibilités, comme par exemple à une double cotisation. Il est vrai que cette thèse n'est pas sans entraîner certains désavantages pour les intéressés, notamment lorsque les dispositions de l'État dans lequel ils travaillent sont moins favorables que celles de l'État d'origine. Toutefois, il s'agit là d'une conséquence normale de la décision d'aller travailler à l'étranger. D'après tout cela, il est constant que M. Moebis n'était pas assuré au sens de l'Algemene Weduwen- en Wezenwet, de sorte que l'appelante ne peut faire valoir des droits sur la base de cette loi.

## IV — Observations de la Commission de la C.E.E.

Seule la Commission de la C.E.E. a fait des observations. Elle est d'avis que l'article 12 du règlement doit être interprété en ce sens que :

- il impose l'application exclusive de la législation du pays d'emploi lorsque les systèmes juridiques prévoient une assurance obligatoire fondée sur l'exercice d'une activité professionnelle;
- en revanche, il admet toujours la possibilité de l'application simultanée d'une part de dispositions comportant une assurance obligatoire et d'autre part de dispositions comportant une assurance volontaire ou facultative continuée, étant donné que dans ce cas le versement de deux cotisations n'est pas prescrit, seul le travailleur, et non l'employeur, est amené à verser deux cotisations, dont l'une de plein gré;
- il admet également l'application simultanée de deux régimes dont l'un comporte l'affiliation obligatoire fondée sur l'exercice d'une activité professionnelle, et l'autre s'applique à l'ensemble de la population en fonction d'un critère de résidence, à condition toutefois que l'affiliation de ce dernier régime n'emporte pas l'obligation de participer à son financement par une cotisation spécifique.

La Commission fonde sa thèse sur les considérations suivantes :

a) Tout d'abord, elle commente le contenu de l'Algemene Weduwen- en Wezenwet et fait remarquer en particulier que cette loi ne présuppose pas, pour son application, l'exercice d'une activité économique quelconque, mais qu'elle concerne également, et de façon générale, toute la population domiciliée aux Pays-Bas. L'arrêté royal du 10 juillet 1959 exclut l'application de l'Algemene Weduwen- en Wezenwet dans le cas où l'intéressé est occupé dans un autre pays et « est assuré » d'après le droit de ce pays contre une mort prématurée. Selon le droit néerlandais, cette formule doit être comprise dans ce sens que le seul élément impor-

tant est de savoir si l'intéressé a été assuré dans l'État où il a été occupé, mais non pas s'il y obtient effectivement des prestations.

Ainsi, l'appel aurait-il déjà pu être rejeté sur la base du seul droit néerlandais. Pourtant l'examen du contenu de l'article 12 du règlement n° 3 est important dans la mesure où, *a priori*, il est inutile de s'attacher au contenu du droit néerlandais, si cet article doit permettre d'établir que le droit français est exclusivement applicable.

La question du tribunal néerlandais doit être interprétée à la lumière des observations qui précèdent. La Commission est d'avis qu'il importe peu au tribunal de savoir si l'article 12 ne renvoie au droit du pays dans lequel a été occupé l'assuré que dans le cas où ce dernier pourrait l'invoquer en sa faveur; bien au contraire, le tribunal désire savoir si le renvoi au système juridique du pays dans lequel un assuré est employé exclut *toujours* l'application simultanée des dispositions d'un autre pays, et cela en particulier lorsque l'application des dispositions citées en dernier lieu n'est pas liée à l'exercice d'une activité professionnelle, mais lorsqu'elle concerne toute la population qui réside dans le pays.

b) L'article 12 constitue une règle de conflit comme il doit s'en rencontrer dans des réglementations qui coordonnent le droit des assurances sociales de plusieurs pays. Elle doit être examinée à la lumière de l'évolution qui s'est manifestée depuis la dernière guerre dans les différents accords internationaux en matière d'assurances sociales. Les règles de conflit contenues dans ces accords poursuivent un double objectif : premièrement, éviter aux employeurs ou aux employés la charge d'une double cotisation; deuxièmement, garantir que la réglementation de l'un des deux États soit en tout cas appliquée lorsque celle de l'autre État est inapplicable. L'application *exclusive* du système juridique, auquel renvoi est fait à chaque fois, répond au premier objectif; son application *obligatoire* répond au second. Dans l'interprétation des dispositions correspondantes, il y a lieu de distinguer entre les deux objectifs. Le renvoi à un système juridique exclusivement applicable n'est nécessaire que dans la mesure où les différents systèmes juridiques éventuellement en cause prévoient tous des

contributions *obligatoires* des assurés ou des employeurs, mais non pas dans les autres cas lorsque, par exemple, l'une des deux réglementations prévoit seulement une assurance volontaire ou une assurance obligatoire sans cotisation obligatoire.

c) Ces principes sont également applicables en ce qui concerne l'interprétation de l'article 12, qui s'appuie dans une large mesure sur des dispositions analogues contenues dans des conventions de sécurité sociale antérieures.

L'article 12 prévoit précisément l'application *obligatoire* du droit de l'État dans lequel est occupé l'assuré, mais ne se prononce pas avec précision sur la question de l'application *exclusive*. Toutefois, il découle du sens du règlement n° 3, de même que de certaines dispositions de ce règlement (comme par exemple de son article 9, paragraphes 1 et 2), de même que du règlement n° 4 du Conseil de la C.E.E. « Règlement n° 4 fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants » (*J.O.* du 16 décembre 1958, p. 597 et s.), et en particulier de ses articles 8, c, 9, paragraphe 4, 13, paragraphe 1, b, et enfin, indirectement, de l'article 7 du règlement n° 73-63 du Conseil de la C.E.E. du 11 juillet 1963 (*J.O.* du 24 juillet 1963, p. 2011), que, dans certains cas, le droit communautaire ne s'oppose nullement à l'application simultanée de deux systèmes de normes juridiques.

L'application exclusive du droit de l'État dans lequel est occupé l'assuré ne peut par conséquent être déduite de l'article 12 que dans les cas où tous les systèmes juridiques intéressés prévoient une assurance obligatoire à laquelle est liée l'obligation pour l'assuré ou pour l'employeur de verser une cotisation. A cet égard, il y a lieu d'observer également que le droit communautaire admet quelquefois le principe du droit à *double prestation*, mais qu'il ne contient aucune disposition expresse tendant à éviter la *double cotisation*; pour ce motif, l'article 12 doit, en premier lieu, être considéré comme constituant la disposition destinée à servir cet objectif.

Enfin, la Commission présente des observations plus détaillées à l'égard de certains règlements français et néerlandais. Selon les

articles 511 et 513 du Code français de la sécurité sociale, l'épouse d'un homme occupé à l'étranger a droit à des prestations familiales pour ses enfants résidant en France, même si elle n'occupe pas elle-même un emploi. Par ailleurs, certaines lois néerlandaises, et parmi elles l'Algemene Weduwen- en Wezenwet, qui est intéressante dans le cas présent, prévoient des prestations sociales qui ne sont pas liées à l'exercice d'une activité professionnelle. Toutefois, contrairement aux dispositions françaises précitées, les lois néerlandaises prévoient la cotisation obligatoire de tout employé. Elles font donc partie des réglementations qui ne peuvent être appliquées simultanément avec les dispositions du système juridique visé à l'article 12 du règlement n° 3.

### MOTIFS

Attendu que la Cour a été régulièrement saisie d'une demande en interprétation au titre de l'article 177 du traité C.E.E., qui lui a été transmise par le Centrale Raad van Beroep;

1) Attendu que la question posée par ladite juridiction demande d'abord à la Cour de dire si l'article 12 du règlement n° 3 « doit être interprété en ce sens que seule la législation de l'État sur le territoire duquel travaillent les personnes visées à cet article est applicable »;

a) Attendu que le règlement n° 3 a été pris en application de l'article 51 du traité C.E.E., aux termes duquel le Conseil « adopte dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs, en instituant notamment un système permettant d'assurer aux travailleurs migrants et à leurs ayants droit... le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres »;

que, ce paiement supposant l'affiliation à un système de sécurité sociale relevant d'un État membre, le traité a ainsi imposé au Conseil l'obligation d'arrêter des règles empêchant que les intéressés, faute de législation qui leur serait applicable, restent sans protection en matière de sécurité sociale;

qu'en vue d'atteindre cet objectif il était nécessaire de prévoir l'application obligatoire d'une législation déterminée;

que l'article 12 du règlement n° 3 répond à cette exigence en obligeant l'État sur le territoire duquel les travailleurs salariés ou assimilés sont occupés à leur appliquer sa législation;

que ce caractère obligatoire est d'ailleurs confirmé par les termes catégoriques tant de l'article 12 (« sont soumis à la législation de cet État ») que du titre dont il relève (« dispositions déterminant la législation applicable »);

que, compte tenu des dispositions précitées de l'article 51 du traité, il y a lieu de voir dans cette obligation l'élément essentiel de l'article 12 en cause;

b) Attendu que la question soumise à la Cour tend à faire préciser si — et, le cas échéant, dans quelle mesure — l'application obligatoire de la législation de l'État où le travailleur est occupé exclut l'application de la législation de tout autre État membre, même de celui sur le territoire duquel il a sa résidence;

attendu que l'article 12 ne contient aucune disposition interdisant l'application simultanée de plusieurs législations;

que, dans ces conditions, l'intention des auteurs du règlement n° 3 d'apporter une telle restriction à la liberté du législateur national ne saurait être présumée que dans la mesure où ledit cumul serait nettement contraire à l'esprit du traité, et notamment de ses articles 48 à 51;

attendu que ces dispositions tendent à établir une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs;

que ce but comporte l'élimination d'entraves législatives susceptibles de désavantager les travailleurs migrants;

que, dans le doute, les articles précités et les mesures prises en leur exécution doivent donc être interprétés en ce sens qu'ils tendent à éviter que la situation juridique des travailleurs migrants, notamment en matière de sécurité sociale, ne soit défavorisée;

que, d'autre part, ces dispositions ne s'opposent pas à ce que la législation des États membres tende à réaliser, au profit des travailleurs migrants, un complément de protection sociale;

attendu que si une interdiction de cumul ne saurait être instituée sans texte entre deux législations nationales destinées aux travailleurs, à plus forte raison doit-il en être ainsi lorsque l'une de ces législations, loin d'être destinée aux seuls travailleurs, s'applique indistinctement à l'ensemble de la population en vertu d'un critère reposant non pas sur l'exercice d'une activité salariée mais sur la simple résidence;

que les articles 48 à 51 du traité, groupés dans le chapitre intitulé « Les travailleurs », constituant le fondement, le cadre et les limites du règlement n° 3, ne permettent pas d'interdire à un État d'appliquer à toute sa population, y compris à ceux de ses ressortissants qui travaillent dans un autre pays membre, un complément de protection sociale;

attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que l'article 12 du règlement n° 3 n'interdit l'application de la législation d'un État membre autre que celui où travaille l'intéressé que dans la mesure où elle obligerait ce dernier à contribuer au financement d'une institution de sécurité sociale non susceptible de lui apporter un complément d'avantages pour le même risque et la même période;

que, dès lors, il est loisible aux États autres que celui sur le territoire duquel l'assuré est occupé de prévoir ou de ne pas prévoir, en faveur de ce dernier, l'octroi de droits à prestations, même si l'intéressé bénéficie, au titre des mêmes risque et période, de droits analogues en vertu de la législation de l'État où il travaille;

2) Attendu que le Centrale Raad demande à la Cour, dans la seconde partie de sa question, de dire si, dans la mesure où l'article 12 exclut l'application de la législation des autres États, cette règle subit une exception lorsque, en fait, l'assuré ou ses ayants droit ne peuvent faire valoir un droit au titre de la législation de l'État visé audit article;

attendu qu'il résulte des considérations qui précèdent que l'article 12 n'interdit pas aux autres États d'accorder aux intéressés un droit à prestations;

3) Attendu que les frais exposés par la Commission de la C.E.E. qui a soumis ses observations à la Cour ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que la procédure revêt, à l'égard des parties en cause, le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Centrale Raad van Beroep et que la décision sur les dépens incombe dès lors à cette juridiction;

par ces motifs,

vu les actes de procédure;

le juge rapporteur entendu en son rapport;

la Commission de la C.E.E. entendue en ses observations orales;

l'avocat général entendu en ses conclusions;

vu les articles 48 à 51, 177 du traité instituant la Communauté économique européenne;

vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne;

vu le règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E. concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (*J.O.* du 16 décembre 1958, p. 561 et s.), et notamment son article 12;

vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

## LA COUR

statuant sur la question à elle soumise à titre préjudiciel par le Centrale Raad van Beroep, transmise par lettre du président faisant fonction de ce tribunal du 16 octobre 1963, dit pour droit :

- 1° L'article 12 du règlement n° 3 du Conseil de la C.E.E. concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants (J.O. du 16 décembre 1958, p. 561 et s.) n'interdit pas aux États membres autres que celui sur le territoire duquel les travailleurs salariés ou assimilés sont occupés d'appliquer à ceux-ci leur législation en matière de sécurité sociale;
- 2° Il n'en est autrement que si un État membre, autre que celui sur le territoire duquel le travailleur est occupé, oblige celui-ci à contribuer au financement d'une institution qui ne lui assurerait pas un complément de protection sociale pour le même risque et la même période;
- 3° Il incombe au Centrale Raad van Beroep de statuer sur les dépens de la présente instance.

Ainsi jugé à Luxembourg le 9 juin 1964.

	DONNER	HAMMES	TRABUCCHI	
DELVAUX		ROSSI	LECOURT	STRAUSS

Lu en séance publique à Luxembourg le 9 juin 1964.

*Le greffier*  
A. VAN HOUTTE

*Le président*  
A. M. DONNER