Conclusions de l'avocat général M. Joseph Gand, présentées le 8 novembre 1967

Monsieur le Président, Messieurs les Juges,

La demande d'interprétation dont vous a saisis le Centrale Raad van Beroep concerne certaines dispositions des articles 12 et 13 du règlement nº 3 qui déterminent la législation de sécurité sociale applicable aux travailleurs migrants; elle est motivée par les données de fait particulièrement complexes du litige soumis à cette juridiction. Aussi, pour saisir la portée des questions qui vous sont posées par son président et pouvoir y répondre de façon adéquate, convient-il de rappeler brièvement comment est né le litige qui a abouti au renvoi, et quelles sont les règles de solution des conflits de lois prévues par le règlement.

I

M. Van der Vecht a été embauché le 24 novembre 1963 par l'entreprise Ceto qui s'occupait à Schiedam de révisions et de réparations; mais il l'a été pour effectuer des travaux d'une autre nature — de soudure électrique — à Genk (Belgique). Ceto avait passé en effet un accord avec une firme allemande pour effectuer des travaux en sous-entreprise aux usines Ford à Genk, fournissant elle-même la main-d'œuvre et divers matériels. M. Van der Vecht était logé à Geleen (Pays-Bas) par Ceto, et conduit tous les jours dans un véhicule appartenant à celle-ci vers son lieu de travail, le temps du trajet étant rémunéré.

Le 27 novembre 1963, l'autobus qui le transportait eut sur le territoire néerlandais un accident à la suite duquel l'intéressé, gravement blessé, dut cesser son travail. Ajoutons que Ceto n'avait pris de dispositions, ni aux Pays-Bas, ni en Belgique pour assurer son personnel au titre de l'assurance légale contre les accidents.

La victime tenta sans succès d'obtenir de l'organisme néerlandais, la Sociale Verzekeringsbank, des dommages-intérêts en vertu de la loi de ce pays sur les accidents du travail. Elle soutenait à titre principal que cette loi lui était applicable, abstraction faite du règlement nº 3, car, au moment de l'accident, elle était occupée aux Pays-Bas, le transport constituant une partie du travail à effectuer; à titre subsidiaire, que cette loi devait lui être appliquée en vertu de l'article 13, *a*, du règlement

tel qu'il était libellé à l'époque. M. Van der Vecht obtint satisfaction du Raad van Beroep de Rotterdam mais, en appel, le Centrale Raad, tout en considérant qu'il devait bénéficier de la loi néerlandaise de 1921, indépendamment des dispositions de l'article 12 du règlement n° 3, a posé un certain nombre de questions tant sur cet article que sur l'article 13.

Quelles sont les grandes lignes du régime établi par le règlement n° 3 sur le point qui nous occupe?

— L'article 12 pose le principe que la loi applicable est celle de l'État membre sur le territoire duquel sont occupés les travailleurs, même s'ils résident sur le territoire d'un autre État membre ou si le siège de l'entreprise qui les occupe se trouve sur le territoire d'un autre État membre.

— L'article 13 apporte à ce principe un certain nombre d'exceptions, parmi lesquelles celle qui nous intéresse figure au paragraphe *a*, dont la rédaction à l'époque était la suivante dans sa version française : « Les travailleurs salariés ou assimilés ayant leur résidence sur le territoire d'un État membre occupés sur le territoire d'un autre État membre par une entreprise ayant, sur le territoire du premier, un établissement *dont ils relèvent normalement*, sont soumis à la législation de cet État, comme s'ils étaient occupés sur son territoire, pour autant que la durée probable *de leur occupation* sur le territoire du second n'excède pas douze mois ». Ce régime peut être prolongé dans certaines conditions que précise la suite du paragraphe. Ajoutons que la Commission administrative créée par l'article 43 du règlement, appelée à interpréter les termes « dont ils relèvent normalement », a estimé qu'ils visaient non seulement les travailleurs déjà assurés dans le pays d'où ils sont envoyés, mais aussi ceux qui auraient été assurés dans ce pays s'ils avaient été occupés par l'entreprise qui les a embauchés pour les mettre temporairement au travail sur le territoire d'un autre État membre (décision du 18 septembre 1959 (Journal officiel du 17 décembre 1959, p. 1245).

C'est compte tenu de ces textes et des éléments de fait que nous avons rappelés que le Centrale Raad vous pose les questions suivantes :

1) Sur l'article 12 d'abord : Un travailleur qui se trouve dans une situation analogue à celle de M. Van der Vecht travaille-t-il sur le territoire de l'État membre sur lequel il est occupé (la Belgique), au sens de l'article 12, même au moment de son transport vers cet État, et notamment pendant la partie de transport qui s'effectue sur le territoire de sa résidence et du siège de l'entreprise? En d'autres termes, le lieu où se produit « l'accident de trajet » a-t-il une influence sur la législation applicable?

2) L'article 12 du règlement fait-il obstacle à l'application simultanée de l'assurance accidents légale de l'État du lieu de

résidence, lorsque cette assurance bénéficie au travailleur occupé à l'étranger?

3) Envisageant ensuite l'éventualité où l'article 13, *a*, serait applicable, le Centrale Raad pose la question de savoir dans quelle mesure une décision interprétative de la Commission administrative s'impose aux juridictions.

4) Les termes « dont ils relèvent normalement », employés par ce paragraphe s'appliquent-ils au cas d'un travailleur embauché exclusivement pour travailler sur le territoire d'un autre État membre à des travaux autres que ceux qui sont normalement exécutés dans l'État où l'entreprise est établie?

5) Enfin, pour établir la durée probable du service des travailleurs sur le territoire de l'autre État membre, dont parle ce même paragraphe, faut-il se référer à la durée de service probable de chaque travailleur séparément, ou à celle des travaux à exécuter?

Cette énumération appelle deux remarques. La première est que les questions posées par le Centrale Raad avec tous les points de fait auxquels elles se réfèrent s'adaptent si étroitement au litige pendant devant lui que votre réponse dicte pratiquement au juge du fond la solution à donner au litige. Il y a là un infléchissement, sans doute inévitable, de la règle souvent rappelée dans vos arrêts selon laquelle, dans le cadre de l'article 177, vous vous prononcez sur l'interprétation du traité ou des actes communautaires sans pouvoir en faire l'application à une espèce déterminée. L'autre remarque est que ces questions, principales et complémentaires, sont étroitement imbriquées entre elles et mettent en cause l'ensemble des dispositions du titre II déterminant la législation applicable. On pourrait hésiter sur l'ordre dans lequel il convient de les aborder, et pour sa part la Commission estime devoir préciser d'abord la portée de l'article 13 qui apporte des exceptions au principe posé par l'article 12. Pour des raisons de simplicité plus que de logique nous nous en tiendrons à l'ordre adopté par le Centrale Raad.

II

Première question : la législation applicable est en principe, en vertu de l'article 12 et sous réserve des exceptions figurant à l'article 13, celle de l'État sur le territoire duquel le travailleur est occupé. Mais que recouvre la notion d'occupation? Le Centrale Raad se le demande pour le cas où, alors que le travalleur est transporté dans les conditions que l'on sait vers le lieu du travail dans un autre État membre, un accident survient sur le territoire de l'État de résidence. L'intéressé doit-il être considéré alors comme occupé dans ce dernier État avec les conséquences que cela pourrait comporter sur la législation applicable?

Le sort à réserver à l« l'accident de trajet » est une question qui se pose dans la législation sociale de tous les États membres. En dépit de différences de rédaction, il est partout couvert par cette législation au même titre que l'accident du travail proprement dit, à part peut-être certaines réserves dans le droit italien. Mais il ne lui est pas entièrement assimilable et la Commission cite des points (calcul des cotisations de l'employeur — exonération de la responsabilité civile de celui-ci et de ses préposés — preuve de l'imputabilité) sur lesquels la législation ou la jurisprudence de certains États membres réserve un sort particulier à l'accident de trajet.

Il ne semble pas cependant que le lieu où il se produit puisse avoir une influence sur le choix de la législation applicable. Car en tenir compte aboutirait à faire varier cette législation en fonction des aléas de la circulation. Par ailleurs, le travailleur serait soumis à deux législations en même temps, ou plutôt successivement et alternativement, suivant qu'il se trouverait sur le lieu de son travail ou au contraire qu'il s'y rendrait ou en reviendrait. Ce serait la négation du système unitaire voulu par le règlement nº 3. On ajoutera qu'il y a des hypothèses où le salarié peut travailler à la fois sur le territoire de plusieurs États membres : c'est le cas du personnel des entreprises de transport (article 13, *b*), ou d'autres travailleurs visés à l'article 13, *c*, nouveau. Chaque fois le règlement édicte une législation qui est applicable (loi du siège de l'établissement, loi de la résidence, etc.), mais qui est seule applicable.

Cela dit, il est bien évident que le lieu où le salarié est occupé est celui où il travaille effectivement, où il a une activité productrice; le trajet n'est qu'un moyen destiné à lui permettre de se livrer à cette activité. C'est donc le lieu de cette dernière qui doit, sous réserve des exceptions de l'article 13, déterminer la législation applicable, et celle-ci, une fois connue, s'appliquera à la totalité de l'activité du travailleur, y compris aux faits qui ont pu se produire au cours du trajet sur le territoire de l'État de la résidence.

Deuxième question : Elle a trait au cumul éventuel avec la législation de l'État d'occupation de l'assurance accidents légale de l'État de la résidence, lorsque cette assurance est en principe applicable au travailleur occupé à l'étranger. Celui-ci peut-il en bénéficier en même temps et simultanément? Il ne s'agit donc pas d'une option possible qui n'est prévue que dans les cas limités prévus aux articles 14 et 14 bis du règlement, mais bien d'un cumul.

Vous avez déjà rencontré cette question qui vous avait été posée par le même Centrale Raad à propos du cas de M^me^ Nonnenmacher (92-63), arrêt du 9 juin 1964, tome X,

p. 557), et vous aviez répondu que si l'article 12 obligeait l'État sur le territoire duquel est occupé le travailleur à lui appliquer sa législation, il n'interdisait pas à l'État de la résidence de faire bénéficier ce même travailleur de sa propre législation, mais cela sous la réserve de ne pas l'obliger à contribuer au financement d'une institution de sécurité sociale non susceptible de lui apporter un complément d'avantages pour le même risque et pour la même période. Vous vous étiez fondés sur l'idée que les articles 48 à 51 du traité tendaient simplement à établir une liberté aussi complète que possible de la circulation des travailleurs, mais ne s'opposaient pas à ce que la législation des États membres tende à réaliser à leur profit un complément de protection sociale.

Il faut bien noter que, dans tous les États membres, l'assurance accidents du travail n'est pas à la charge du travailleur, mais de l'employeur, de façon directe ou indirecte, soit qu'il paye les prestations prévues par la loi, soit plus généralement qu'il souscrive une assurance. En cas de cumul de prestations par l'assuré, il y aurait d'une façon quelconque cumul de cotisations ou d'obligations mises à la charge de l'employeur. Cette situation n'est pas contraire formellement à l'article 12, mais est-elle conforme à son esprit? M. l'avocat général Lagrange ne le pensait pas lorsqu'il concluait dans l'affaire Nonnenmacher; la Commission en doute également, et nous partageons, pour notre part, leur sentiment.

C'est bien le cumul des prestations de deux législations que vise le Central Raad. La Commission, poussant plus loin l'examen du problème, se demande en outre si la législation communautaire fait obstacle à l'application *temporaire* de la législation de l'État de résidence aussi longtemps que n'est pas réglé le litige sur le conflit de lois, et elle répond négativement à la question. Nous pensons qu'il n'est pas opportun que vous vous aventuriez sur ce terrain, d'abord parce que vous n'avez été saisis sur ce point d'aucune demande de la part du Centrale Raad, ensuite parce que, si la solution proposée par la Commission peut s'appuyer sur des motifs d'équité, elle ne trouve guère de fondement dans le titre II sur la législation applicable.

Troisième question. Elle est posée à propos de l'applicabilité de l'article 13, *a*, sur l'interprétation duquel s'est prononcée la Commission administrative, mais elle peut avoir une portée plus générale. Les « décisions » prises en ce domaine par cette commission lient-elles une juridiction telle que le Centrale Raad?

La réponse nous paraît découler nécessairement du règlement comme du traité.

L'article 43, *a*, du règlement charge la Commission administrative qu'il institue « de régler toute question administrative ou

d'interprétation découlant des dispositions du présent règlement et des règlements ultérieurs », mais il ajoute « sans préjudice du droit des autorités, institutions et personnes intéressées, de recourir aux procédures et aux juridictions prévues dans les législations des États membres, dans le présent règlement et dans le traité ». Cette dernière formule serait dénuée de toute signification si les particuliers, à l'occasion de l'application du règlement, ne pouvaient contester devant le juge l'interprétation donnée par la Commission administrative à l'une de ses dispositions, et si le juge, de son côté, était lié par cette interprétation. Celle-ci ne constitue donc qu'un simple avis, qui ne vaut — pour reprendre les termes souvent employés — que sous réserve de l'appréciation des tribunaux.

On ajoutera que si le règlement prétendait donner à la Commission administrative un pouvoir d'interprétation authentique, s'imposant aux juridictions, il violerait l'article 177 du traité de Rome. Celui-ci permet à la juridiction nationale dont les décisions sont susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne d'interpréter elle-même le traité ou les actes des institutions communautaires, lorsqu'une telle question est soulevée. Quant aux autres juridictions, aux juridictions suprêmes, elles sont tenues de vous en saisir. La compétence de ces juridictions, comme la vôtre, serait réduite à néant si elle se trouvait limitée par la décision de la Commission administrative.

Cela dit, nous sommes prêt à admettre le caractère particulièrement autorisé des avis de cette commission, tant en raison de la compétence des membres qui la composent que des conditions dans lesquelles elle est appelée à se prononcer, mais il ne s'agit que d'avis qui ne s'imposent pas au juge.

Les quatrième et cinquième questions ont trait à l'article 13, *a*, du règlement. L'application par cet article de la législation du pays de résidence au travailleur occupé sur le territoire d'un autre État membre est subordonnée à certaines conditions qui ne sont d'ailleurs pas identiques dans le texte primitif et dans la rédaction qui lui a été donnée par le règlement 24-64 applicable à compter du 1er avril 1964.

Dans sa rédaction primitive — la seule qui intéresse le litige soumis au Centrale Raad — cet article, pour être applicable, suppose que les travailleurs sont occupés dans un autre État membre par une entreprise ayant sur le territoire de l'État où ils résident un établissement *dont ils relèvent normalement*.

Cette condition est-elle remplie lorsque le travailleur est embauché exclusivement pour travailler sur le territoire d'un État membre autre que celui où l'entreprise est établie et même lorsqu'il s'agit de travaux autres que ceux qui sont normalement exécutés dans l'État où elle est établie? Tel est l'objet de la quatrième

question posée par le Centrale Raad, qui s'explique par les termes de la version néerlandaise. Celle -ci parle en effet de l'établissement « waarbij zij gewoonlijk werkzaam zijn », ce qui peut se traduire en français par « auprès duquel ils exercent habituellement leur activité »; elle suggère au moins, si elle ne l'implique pas, une occupation antérieure dans l'établissement de l'État de résidence.

Mais si les quatre versions linguistiques font également foi, seul le texte néerlandais comporte la nuance que l'on vient d'indiquer. Elle ne se trouve en particulier, ni dans le texte italien, ni dans le texte français. Or, c'est dans cette dernière langue qu'a été discutée la Convention européenne qui est devenue le règlement nº 3, et l'expression « dont ils relèvent normalement » figure dans les divers avant-projets; c'est donc celle qu'il faut retenir. Elle implique un lien de dépendance du salarié par rapport à l'entreprise, mais non que ce lien soit antérieur à l'occupation sur le territoire de l'État autre que celui où se trouve l'établissement dont il relève. En d'autres termes, la disposition litigieuse peut être applicable même si le travailleur a été embauché spécialement pour aller à l'étranger. Comme nous l'avons dit, c'est l'interprétation qu'a adoptée la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Peu importe d'autre part — et ceci répond à la deuxième partie de la question posée par le Centrale Raad — que les travaux exécutés par le travailleur soient autres que ceux qui sont normalement effectués dans l'État où l'entreprise est établie; le lien de dépendance entre le travailleur et celle-ci n'en subsiste pas moins.

Il reste que, pour que l'article 13, *a*, soit applicable, il faut que le travailleur soit *occupé* par cette entreprise. En est-il encore ainsi lorsqu'il y a « prêt de main-d'œuvre », que l'entreprise qui l'embauche se borne à le mettre directement au service d'une autre entreprise de laquelle il relève dans l'exécution de son travail? La Commission, en désaccord sur ce point avec l'avocat de M. Van der Vecht, répond par la négative parce que le lien entre l'entreprise qui embauche et le travailleur devient alors trop ténu.

Nous serions tenté d'adopter cette solution, encore qu'il ne soit peut-être pas nécessaire de trancher aujourd'hui la question. Tout dépend en réalité des circonstances, des accords passés entre les deux entreprises comme entre celle qui embauche et le salarié. S'il en résulte que cette entreprise est une simple pourvoyeuse de main-d'œuvre, que le salarié, une fois recruté, échappe complètement à son autorité, il est sans doute abusif de considérer qu'il reste *occupé* par elle, ainsi que l'exige l'article 13, *a*, mais c'est une question de fait, qui sera souvent difficile à élucider en raison du caractère purement verbal des conventions passées entre les intéressés.

Il reste enfin à savoir, comme le demande le Centrale Raad dans sa dernière question, si le terme « occupation » dans l'expression « la durée probable de leur occupation » se rapporte à celle que l'on peut présumer pour chaque travailleur séparément, ou à la durée probable des travaux à exécuter.

Reprenons le texte de l'article 13, *a*, tel qu'il était alors rédigé : « Les travailleurs ... ayant leur résidence sur le territoire d'un État membre occupés sur le territoire d'un autre État membre par une entreprise ayant sur le territoire du premier un établissement dont ils relèvent normalement, sont soumis à la législation de cet État, ... pour autant que la durée probable de *leur* occupation sur le territoire du second n'excède pas douze mois ». Bien qu'il s'agisse *des* travailleurs et non *d'un* travailleur, il semble que ce texte, qui ne fait aucune allusion aux travaux à exécuter ni à leur durée, vise la durée probable de l'occupation de chaque travailleur.

C'est, disons-le en terminant, parce que cette rédaction autoriserait des abus de la part d'entreprises qui cherchaient à se placer sous la législation du pays dans lequel les charges sociales sont le moins élevées qu'une modification a été appportée à compter du 1er avril 1964 à l'article 13, *a*, en des termes qui ne suppriment peut-être pas toute difficulté.

En définitive, nous vous proposons de répondre aux questions posées dans les termes suivants :

1) Le travailleur occupé sur le territoire d'un État membre et résidant sur le territoire d'un autre État membre, qui est transporté aux frais de son employeur entre le lieu de sa résidence et celui où il est employé, reste soumis, en vertu de l'article 12 du règlement nº 3, à la législation du premier État, même pour la partie du transport effectuée sur le territoire de l'État où il réside et où l'entreprise est établie.

2) L'article 12 du règlement nº 3 interdit aux États membres autres que celui sur le territoire duquel les travailleurs sont occupés d'appliquer à ceux-ci leur législation en matière de sécurité sociale, lorsque cette application entraînerait pour les salariés ou leurs employeurs une augmentation des charges pour le même risque et au titre de la même période d'assurance qui ne serait pas en rapport avec le complément de protection sociale recherché.

3) Les décisions de la Commission administrative pour la sécurité sociale des travailleurs migrants, prises en application de l'article 43, *a*, du règlement nº 3, ne lient pas les juridictions.

4) L'article 13, *a*, du règlement nº 3, dans sa rédaction antérieure au règlement nº 24-64, s'applique au travailleur embauché exclusivement en vue d'une occupation sur le territoire d'un État membre autre que celui sur le territoire duquel se trouve l'établissement dont il relève normalement, même lorsqu'il s'agit de

travaux autres que ceux qui sont normalement exécutés dans l'État où l'entreprise est établie, dans la mesure où la durée probable de son occupation sur le territoire du premier État n'excède pas 12 mois.

Nous concluons enfin à ce qu'il soit statué par le Centrale Raad sur les dépens de la présente instance.