# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 9 juillet 1992 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

## A — Introduction

1. La demande de décision préjudicielle à laquelle il vous est demandé de répondre a été déférée par le tribunal du travail de Bruxelles. Elle concerne l'applicabilité de la réglementation belge concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, du point de vue du droit communautaire.

2. Le demandeur au principal est un ressortissant belge. Il a sollicité une pension de retraite auprès d'une autorité belge pour des périodes d'activité professionnelle exercées en Belgique. L'Office national des pensions (ONP), partie défenderesse au principal, a refusé de lui accorder cette pension. Contre cette décision de refus, le demandeur a introduit un recours en présentant la requête introductive en langue française. Selon les règles de procédure nationales, il aurait dû l'introduire en langue néerlandaise, raison pour laquelle la juridiction de renvoi est tenue, en application de la réglementation interne, de déclarer d'office la nullité du recours.

3. Le tribunal saisi (tribunal du travail de Bruxelles) souhaite savoir, aux fins de la solution de ce litige, si l'article 2 du règlement (CEE) n° 1408/71 [1] est à interpréter en ce sens que ce règlement — et/ou son seul article 84, paragraphe 4 — s'applique à des travailleurs qui n'ont été soumis qu'à une seule législation nationale, à savoir celle de l'État dont ils ont la nationalité et sur le territoire duquel ils ont résidé et travaillé.

4. En second lieu, il souhaite savoir si l'article 3 du règlement précité est à interpréter en ce sens qu'il interdit les discriminations tant en faveur qu'en défaveur des nationaux d'un État par rapport aux ressortissants d'autres États membres qui se sont établis dans le territoire de ce premier État.

5. En troisième lieu, il demande si les articles 48, paragraphe 1, et 51 du traité CEE sont à interpréter en ce sens que la libre circulation des travailleurs doit être assurée non seulement entre les États membres de la Communauté, mais aussi à l'intérieur des États, de sorte que les mesures adoptées pour l'établissement de cette libre circulation et en particulier l'article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 s'appliquent également aux travailleurs qui font usage de la libre circulation en résidant, successivement, à l'intérieur d'un seul et même État membre dont ils possèdent la nationalité, dans plusieurs régions judiciaires dans lesquelles s'appliquent des règles de droit différentes, notamment en ce qui concerne la langue de l'acte introductif d'instance devant les tribunaux compétents pour connaître des recours dans les domaines visés par l'article 4 du règlement n° 1408/71.

* Langue originale: l'allemand.

1 — Dans la version du règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230 du 22.8.1983, p. 6).

6. Nous renvoyons au rapport d'audience pour le texte des questions ainsi que pour les dispositions citées du droit communautaire dérivé et du droit national.

7. Dans les observations qu'elle a présentées au sujet de la demande de décision préjudicielle, la partie défenderesse a indiqué qu'elle avait rejeté la demande de pension de retraite en mentionnant le principe de l'unité de carrière compte tenu des droits à pension du demandeur dans le cadre du régime de sécurité sociale des fonctionnaires des Communautés européennes. Cette indication de la partie défenderesse est ce qui constitue, dans les développements des parties, l'élément en faveur de l'existence d'un paramètre communautaire dans la carrière professionnelle du demandeur.

8. Il ressort du dossier du tribunal de renvoi, dont la transmission a été demandée par la Cour, que le demandeur a travaillé pendant 29 ans au service du Conseil des Communautés européennes.

9. Nous renvoyons au rapport d'audience pour ce qui concerne le détail des éléments de fait, les dispositions applicables ainsi que les arguments des parties.

## B — Analyse

10. Pour répondre aux questions préjudicielles déférées, il faut d'abord déterminer si le droit communautaire trouve application à des circonstances telles que celles qui sont à l'origine du litige au principal.

11. Le tribunal de renvoi a signalé que la réglementation linguistique nationale pouvait faire obstacle à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur du territoire belge. C'est pourquoi il pose la question de savoir si certaines dispositions de droit communautaire ne priment pas les dispositions nationales.

12. *I* — D'après la *présentation du tribunal de renvoi,* la situation dont il s'agit est purement interne. La position juridique doit donc d'abord être examinée à partir de cet exposé de la situation.

13. On peut dire que, dans le système juridique communautaire, il existe un principe selon lequel le droit communautaire ne trouve pas application à des situations purement internes, pas plus que les nationaux ne peuvent exiger une égalité de traitement avec des ressortissants de la Communauté possédant une autre nationalité [2]. En revanche, les nationaux peuvent parfaitement se prévaloir de dispositions du droit communautaire lorsque leur situation comporte un élément spécifiquement communautaire [3]. En règle générale, il s'agit de situations qui sortent des frontières, que ce soit du fait de l'acquisition d'une position protégée par le droit communautaire ou dans l'exercice de droits acquis.

2 — Voir arrêts du 28 mars 1979, Saunders (175/78, Rec. p. 1129); du 28 juin 1984, Moser/Land Baden-Württemberg (180/83, Rec. p. 2539); du 23 janvier 1986, Iorio/Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (298/84, Rec. p. 251); du 27 octobre 1982, Morson et Jhanjan/Pays-Bas (35/82 et 36/82, Rec. p. 3723).

3 — Voir, par exemple, les arrêts du 7 février 1979, Knoors/Staatssekretär für Wirtschaft (115/78, Rec. p. 399); du 6 octobre 1981, Broekmeulen/Huisarts Registratie Commissie (246/80, Rec. p. 2311); du 25 février 1986, Spruyt/Sociale Verzekeringsbank (254/84, Rec. p. 685); du 25 février 1986, De Jong/Sociale Verzekeringsbank (254/84, Rec. p. 671); du 27 septembre 1988, Lenoir/Caisse d'allocations familiales des Alpes-Maritimes (313/86, Rec. p. 5391).

14. Il est possible d'affirmer qu'un ressortissant de la Communauté ne doit pas nécessairement avoir fait usage de sa liberté de circulation de travailleur dans le cadre de sa carrière professionnelle active pour pouvoir entrer dans une situation qui relève du droit communautaire. Néanmoins, les situations dont il s'agit comportent toujours un élément de franchissement des frontières[4].

15. Dans son mémoire écrit, la Commission a estimé que l'applicabilité du droit communautaire n'exigeait pas nécessairement l'exercice de la libre circulation des travailleurs, mais qu'il devait exister un « élément européen ». Cet « élément européen » n'apparaît pas en l'espèce, d'après l'exposé des faits présenté par le *tribunal de renvoi*. La question se concentre donc sur le point de savoir si l'article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 est néanmoins applicable, et le cas échéant sous quelles conditions. Il est donc nécessaire d'interpréter cette disposition dans le contexte de l'objet de ce règlement.

16. Il y a lieu de partir de la base juridique et de l'objectif du règlement n° 1408/71. L'article 51 du traité CEE, la base juridique de ce règlement, est libellé comme suit:

« Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, 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:

a) la totalisation, pour l'ouverture et le maintien du droit aux prestations, ainsi que pour le calcul de celles-ci, de toutes périodes prises en considération par les différentes législations nationales;

b) le paiement des prestations aux personnes résidant sur les territoires des États membres. »

17. L'article 51 du traité CEE ne permet pas directement d'induire des droits au profit des particuliers. Au contraire, des mesures de mise en œuvre de cet article ont été nécessaires pour faire apparaître des droits directement applicables.

18. Sur la base de cet article, le Conseil a adopté le règlement n° 1408/71, dont les considérants comportent le passage suivant:

« considérant que, en raison des importantes différences existant entre les législations nationales quant à leur champ d'application ratione personae, il est préférable de poser le principe suivant lequel le règlement est applicable *à tous les ressortissants des États membres*[5] assurés dans le cadre des régimes de sécurité sociale organisés au bénéfice des travailleurs salariés;

considérant que les règles de coordination des législations nationales de sécurité sociale s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des travailleurs ressortissants des États membres et doivent, à ce titre, contribuer

4 — Voir note 3.

5 — Souligné par l'auteur.

à ... en garantissant à l'intérieur de la Communauté, d'une part, *à tous les ressortissants* des États membres *l'égalité de traitement* au regard des différentes législations nationales et, d'autre part, aux travailleurs et à leurs ayants droit le bénéfice des prestations de sécurité sociale, quel que soit le lieu de leur emploi ou de leur résidence ».

19. L'interprétation des divers articles du règlement ne peut pas être détachée de cette définition de ses objectifs.

20. Le champ d'application personnel du règlement est défini à l'article 2, paragraphe 1, comme suit:

« Le présent règlement *s'applique aux travailleurs* qui sont ou ont été soumis à la législation de l'un ou de plusieurs des États membres et qui sont des *ressortissants de l'un des États membres* ou bien... » [6].

21. Entièrement isolée de son contexte, cette disposition pourrait (dans le champ d'application matériel du règlement, tel qu'il est défini à l'article 4) être comprise comme une base juridique sur le fondement de laquelle le règlement pourrait être invoqué dans toutes les situations internes. Cela ne serait cependant pas justifié. En effet, le règlement n° 1408/71 constitue simplement un règlement de coordination qui n'exerce aucune influence sur l'articulation des situations d'assurance [7].

22. Il n'est ni nécessaire ni justifié d'introduire l'application d'une règle de droit communautaire à des situations d'assurance sociale exclusivement réglées par le droit interne. Tant qu'il n'existe aucune base juridique de droit communautaire permettant l'entrée en jeu de règles de droit communautaire, le recours à des dispositions du droit communautaire constitue une ingérence illégale dans les compétences des États membres et viole donc la répartition des compétences entre la Communauté et les États membres.

23. Il y a lieu de tenir compte de ces considérations pour définir le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71. C'est pourquoi il faut exiger la présence d'un élément hors frontières, ou d'un élément européen, dans la situation en cause pour pouvoir conclure à l'application du règlement communautaire. Cet élément communautaire peut varier selon les circonstances et selon la prestation revendiquée. Lorsqu'il s'agit, par exemple, de prestations familiales [8], les critères déterminants peuvent être différents de ceux à appliquer lorsque la réclamation porte sur une pension de retraite [9].

24. Pour ce qui concerne le cas de l'applicabilité de l'article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, la Cour en a déjà défini

6 — Souligné par l'auteur.

7 — Arrêts du 24 septembre 1987, Sociale Verzekeringsbank/De Rijke (43/86, Rec. p. 3611); du 21 février 1991, Daalmeijer (C-245/88, Rec. p. I-555).

8 — Arrêt du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, Rec. p. 5391).

9 — Arrêts du 25 février 1986, De Jong (254/84, Rec. p. 671), et Spruyt (284/84, Rec. p. 685).

les critères dans l'affaire Maris [10]. On relève ce qui suit dans son arrêt:

« Il y a toutefois lieu de faire observer que l'article 84, paragraphe 4, ne concerne que les demandes introduites par les personnes relevant du champ d'application du règlement n° 1408/71 et les documents produits en vue de la justification de leurs droits et non le déroulement général de la procédure qui demeure, par ailleurs, réglé par les lois nationales de chaque État » [11].

25. Dans l'arrêt Maris, la Cour déclare également:

« ... il convient encore de souligner que l'article *84, paragraphe 4, ne trouve* application *qu'en faveur de travailleurs qui se sont déplacés* entre deux ou plusieurs États membres, ainsi que de leurs ayants droit, et, au surplus, que la disposition en cause n'a trait qu'aux procédures relatives à l'application de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale, à l'exclusion donc des autres litiges dans lesquels un travailleur pourrait éventuellement être engagé » [12].

26. D'après la description que le tribunal de renvoi a donnée, dans la demande de décision préjudicielle, de la situation sur laquelle il doit se prononcer, *le demandeur ne s'est jamais déplacé* entre deux ou plusieurs États membres; on ne voit pas non plus quelles sont les dispositions de droit communautaire relatives à la sécurité sociale qui sont applicables en l'espèce. Dans ces conditions, le demandeur n'entre pas dans le champ d'application personnel du règlement n° 1408/71, et, de ce fait, il ne saurait non plus se prévaloir de l'article 84, paragraphe 4, de ce règlement.

27. Il y a donc lieu de répondre au tribunal de renvoi que, en l'absence d'un élément de droit communautaire, les articles 2 et 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 ne sont pas applicables à des travailleurs qui relèvent uniquement de la législation de l'État membre dont ils possèdent la nationalité et dans le territoire duquel ils ont résidé et travaillé, que l'article 3 de ce règlement ne permet pas aux nationaux d'un État membre de revendiquer l'égalité de traitement avec les travailleurs migrants et, enfin, que les mesures de droit communautaire adoptées pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs ne s'appliquent pas à des situations internes ou à des réglementations administratives qui font obstacle à la libre circulation à l'intérieur du territoire d'un État.

28. *II* — Le seul problème qui se pose concerne la façon dont la Cour doit traiter la circonstance, *évoquée par la partie défenderesse au principal*, que le demandeur possède des droits à pension dans le cadre du régime d'assurance des fonctionnaires des Communautés européennes en raison du fait que, comme a permis de constater le dossier national transmis, il a travaillé

10 — Arrêt du 6 décembre 1977, Maris/Rijksdienst voor Werknemerspensioenen (55/77, Rec. p. 2327).

11 — Voir points 6 à 14.

12 — Ibidem, souligné par nous.

pendant 29 ans au Conseil des Communautés européennes.

29. Il nous semble évident que la Cour ne peut pas simplement passer cet élément sous silence ou ne pas en prendre acte. En effet, dans ce cas, il ne serait pas nécessaire de demander des explications aux parties au principal. Si celles-ci ont le droit de donner des explications, il faut aussi en prendre connaissance. Toute autre façon de procéder serait contraire au principe des droits de la défense que la Cour doit respecter, elle aussi.

30. C'est dans cette perspective que la Cour a tenu compte de la remarque de la partie défenderesse concernant le régime communautaire de couverture sociale et qu'elle a demandé la transmission du dossier de la juridiction de renvoi.

31. La circonstance que la Cour doit prendre connaissance de cet élément ne signifie cependant pas qu'elle doit en faire le fondement de sa décision. La Cour est liée, d'une part, par la demande de décision préjudicielle du tribunal de renvoi et, d'autre part, par ses règles de procédure. La demande de décision préjudicielle du tribunal de renvoi ne mentionne pas, quant à elle, la circonstance, éventuellement pertinente sous l'angle du droit communautaire, que le demandeur possède des droits à pension dans le cadre du régime d'assurance des fonctionnaires des Communautés européennes, où il a travaillé pendant 29 ans. Toutefois, seul cet élément rend les questions compréhensibles; sans cet élément, il est impossible de comprendre les questions du tribunal de renvoi. Le gouvernement du Royaume-Uni a attiré l'attention sur cette difficulté dans ses observations.

32. D'autre part, il y a lieu d'affirmer que, si le tribunal de renvoi ne mentionne pas cette circonstance, ceux qui sont autorisés à exprimer leur opinion dans le cadre de la procédure préjudicielle n'ont pas eu la possibilité de formuler des observations sur ce point. Or, comme la Cour doit fonder la décision qu'elle arrête, dans le cadre de la procédure préjudicielle, sur des éléments au sujet desquels les parties autorisées à intervenir ont pu présenter leurs observations, la situation dont la défenderesse au principal a donné connaissance et qui a été précisée par le dossier ne peut pas servir de base à la décision de la Cour. Procéder différemment enfreindrait aussi le principe des droits de la défense.

33. La circonstance indiquée ne doit donc pas être prise en considération aux fins de la réponse à la question préjudicielle.

*Dépens*

34. La procédure préjudicielle présente le caractère d'un incident de procédure par rapport à l'affaire au principal. C'est au tribunal de renvoi qu'il appartient de statuer sur les dépens.

35. Les frais exposés par le gouvernement belge et le gouvernement du Royaume-Uni ne peuvent pas faire l'objet d'un remboursement.

## C — Conclusion

36. Nous vous proposons donc d'apporter la réponse suivante aux questions déférées:

« 1) Sans la présence d'un élément communautaire, les dispositions combinées de l'article 84, paragraphe 4, et de l'article 2 du règlement (CEE) n° 1408/71 ne sont pas applicables à des travailleurs soumis à la législation d'un seul État membre dont ils possèdent la nationalité et sur le territoire duquel ils ont résidé et travaillé.

2) L'article 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 impose l'égalité de traitement des travailleurs migrants avec les nationaux. Elle ne permet pas aux nationaux de revendiquer l'égalité de traitement avec des travailleurs migrants.

3) Les dispositions de droit communautaire adoptées pour l'établissement de la liberté de circulation des travailleurs ne s'appliquent qu'en vue de l'établissement de cette liberté de circulation des travailleurs entre les États membres. Elles ne sont pas applicables à des situations internes ou à des réglementations administratives qui limitent la liberté de circulation à l'intérieur du territoire d'un État. »