CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 16 NOVEMBRE 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente procédure a son origine dans une décision de renvoi à titre préjudiciel du tribunal du travail d'Anvers qui, en application de l'article 177 du traité CEE, demande comment l'article 84, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui si déplacent à l'intérieur de la Communauté, doit être interprété. Cette disposition prévoit que «les autorités, les institutions et les juridictions d'un État membre ne peuvent rejeter les requêtes ou autres documents qui leur sont adressés du fait qu'ils sont rédigés dans une langue officielle d'un autre État membre». Les questions posées par le juge belge soulèvent un problème de détermination de la sphère des sujets qui bénéficient de cette norme.

Dans le litige pendant devant les juges d'Anvers, une ressortissante belge réclame de l'Office national de Bruxelles, qui est compétent en matière de pensions pour travailleurs salariés, la liquidation de ses droits à pension de vieillesse conformément au régime de sécurité sociale belge. La demanderesse a travaillé comme salariée, d'abord en Belgique de 1937 à 1941, puis en Allemagne de 1941 à 1945, ensuite de nouveau en Belgique de 1945 à 1947 et enfin, entre 1945 et 1975, en France, où elle continue de résider. Le 11 octobre 1974, elle a adressé à l'institution française compétente pour instruire son dossier une demande tendant à la liquidation de sa pension, en faisant valoir aussi ses périodes d'emploi en Belgique. L'Office belge, auquel il appartenait de statuer sur la liquidation de la pension sollicitée pour ces dernières périodes, a toutefois rejeté la demande par une décision qui a été notifiée à la demanderesse par l'intermédiaire de l'institution française susvisée. L'intéressée a alors attaqué cette décision de rejet devant le tribunal du travail d'Anvers, qui était compétent en raison de la localisation du dernier domicile de la demanderesse en Belgique, à l'époque de son occupation dans cet État, dans la circonscription d'Anvers.

En vertu de l'article 2 de la loi belge du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, l'examen des affaires devant les juridictions de la province d'Anvers doit être effectué en néerlandais. Aux termes de l'article 40 de cette même loi et de l'article 862 du Code judiciare, le juge belge est tenu de prononcer d'office la nullité de tout acte de procédure qui est rédigé dans une langue autre que celle prescrite. Dans le cas de l'espèce, l'intéressée avait formulé sa requête en français au lieu d'utiliser le néerlandais. Le juge d'Anvers s'est cependant demandé si une prescription interne comme celle en cause ne devait pas céder le pas sur la disposition susmentionnée de l'article 84, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71, même lorsque celui qui l'invoque est un ressortissant de l'État dont la loi de procédure impose l'emploi d'une certaine langue. Les questions que la juridiction belge pose sont formulées comme suit:

«1. La disposition de l'article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 du Conseil prévaut-elle pour tous ceux qui relèvent du domaine d'application «ratione personae» (article 2) de ce règlement, sur la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire et, plus

1 — Traduit de l'italien.

particulièrement, sur les articles 2 et 40, alinéa 3, de cette loi?

2. En particulier, la disposition de l'article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71 vise-t-elle également les requêtes introductives auprès d'un tribunal belge par une personne possédant la nationale belge et relevant du domaine d'application «ratione personae» (article 2) du règlement?
3. Importe-t-il éventuellement, aux fins de l'application de l'article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71, que l'intéressé demeure en Belgique ou dans un autre État membre au moment de l'introduction de la requête auprès du tribunal belge?»

2. Selon nous, il ne fait aucun doute que la règle de l'article 84, paragraphe 4, reproduite ci-dessus est directement applicable en ce qu'elle impose aux autorités des États membres une interdiction (l'interdiction de rejeter la demande d'un travailleur pour le seul motif qu'elle est rédigée dans la langue d'un autre État membre) et qu'à cette interdiction correspond un droit subjectif des individus dont l'intérêt est protégé par cette norme. Celle-ci prévaut donc, au bénéfice de ceux qui relèvent *ratione personae* du champ d'application du règlement n° 1408/71, sur toute règle nationale contraire concernant l'emploi des langues dans les rapports avec les autorités, spécialement en matière judiciaire.

L'article 2 du règlement précité, qui définit son champ d'application personnel, dispose qu'il «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 . . .».

Il est aisé de constater que le règlement ne contient aucune disposition expresse qui tendrait à limiter l'application de l'article 84, paragraphe 4, à certaines catégories particulières des sujets qui font partie du groupe des travailleurs visé à l'article 2. D'une manière plus générale, le règlement ne fait aucune distinction ni n'établit aucune exception en ce qui concerne les États membres à l'égard desquels les travailleurs peuvent faire valoir les droits que le règlement même leur attribue. Ainsi, par exemple, il est certain que les travailleurs peuvent invoquer les règles relatives à l'harmonisation des législations nationales de sécurité sociale, qui constituent l'objet principal du règlement considéré, même à l'égard de l'État dont ils ont la nationalité.

En l'absence de dispositions limitatives expresses, on pourrait toutefois se demander si la solution indiquée vaut et se justifie pour n'importe quelle disposition du règlement. Il peut raisonnablement y avoir un doute en présence d'une norme qui, comme celle de l'article 84, paragraphe 4, apparaît avoir été conçue essentiellement pour faciliter la tâche aux travailleurs qui, en raison de leurs déplacements dans la Communauté, doivent s'adresser à des autorités d'États différents du leur et dont il peut être présumé qu'ils ne maîtrisent pas suffisamment la langue. Dans notre cas, la raison d'être des questions posées par le juge national réside, comme nous l'avons vu, dans le fait que la demanderesse, tout en relevant de la catégorie des travailleurs auxquels le règlement s'adresse (ce point est considéré par le tribunal d'Anvers comme constant), a la nationalité de l'État où elle a saisi un tribunal d'une requête qu'elle a rédigée dans une langue autre que celle prescrite par la législation interne. Il s'agit donc d'examiner si, malgré le silence des textes, la règle de l'article 84, paragraphe 4, doit être jugée non applicable dans les rapports entre les travailleurs et les autorités de leur État national. Partant de l'idée que l'article 84, paragraphe 4, a essentiellement pour fonction d'éliminer, en faveur des travailleurs migrants, l'obstacle constitué par la différence de langue, qui, en pratique, risque de rendre la protection de leurs droits dans les rapports avec les autorités de l'État d'émigration plus onéreuse et plus difficile, on pourrait en effet en déduire qu'il n'y a pas lieu d'appliquer la norme lorsque le travailleur s'adresse aux autorités de son

propre État dont il est présumé savoir la langue. L'interprétation basée sur les critères fonctionnels jouerait en somme dans le sens d'une limitation de la portée apparente du règlement communautaire au détriment du travailleur.

3. Une pareille interprétation nous semble devoir être écartée pour trois ordres de motifs.

En premier lieu, nous observerons que si la norme en question apparaît effectivement avoir pour fonction principale de faciliter les rapports des travailleurs migrants avec les autorités étrangères, il n'est absolument pas possible d'exclure que, même dans les rapports des travailleurs avec les autorités de leur État d'origine, elle puisse remplir d'autres fonctions utiles en relation avec certaines exigences et situations connexes aux phénomènes de migration à l'intérieur de la Communauté. On songera par exemple à la situation d'un travailleur qui, résidant dans un État membre autre que celui auquel il appartient, s'adresse aux autorités de son État, comme c'est du reste le cas pour la demanderesse au principal. Ce travailleur pourrait rencontrer de sérieuses difficultés à formuler sa requête dans la langue de la juridiction saisie, bien qu'il s'agisse d'un organe de son État, soit parce que, dans l'hypothèse d'une longue absence de son pays d'origine, il peut lui paraître naturel et plus aisé de s'exprimer dans la langue du pays où il s'est transporté et où il travaille (ce qui est encore plus probable pour les enfants d'un travailleur qui se trouve dans une pareille situation), soit parce que, étant ressortissant d'un État où il existe plusieurs langues officielles, il peut n'avoir jamais eu qu'une faible connaissance de la langue prescrite dans une certaine région de son pays d'origine, cependant qu'il maîtrise bien en revanche la langue de l'État de résidence.

Dans des cas de ce genre, la norme en question constitue indubitablement un instrument utile de protection des droits des travailleurs migrants dans leurs rapports avec les autorités du pays d'origine, si bien qu'elle continue à remplir sa fonction fondamentale qui est de promouvoir la réalisation effective de la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

En deuxième lieu, il faut avoir présent à l'esprit que le système communautaire, et plus particulièrement ses normes directement applicables, tend d'une manière générale à établir un régime uniforme pour tous ses sujets. C'est pourquoi les droits que le système confère aux individus doivent en principe pouvoir être exercés à l'égard de tous les États membres, y compris à l'égard de l'État d'appartenance. Une application différenciée du droit communautaire selon la nationalité risquerait dans certains cas de placer l'étranger dans une situation privilégiée par rapport au ressortissant national.

Pour envisager une hypothèse voisine du cas d'espèce, nous pensons par exemple à la situation d'une travailleuse française qui aurait exercé le même emploi que la demanderesse et accompagné celle-ci dans ses déplacements. Elle pourrait certainement s'adresser au tribunal d'Anvers en français pour faire valoir ses droits à pension en rapport avec des périodes d'emploi accomplies par elle dans cette partie de la Belgique. La ressortissante belge subirait une discrimination au regard du droit communautaire si, bien que se trouvant dans une situation substantiellement identique du point de vue des circonstances qui déterminent l'application du règlement nº 1408/71 (à savoir l'accomplissement de périodes d'emploi successivement en Belgique et en France), elle ne pouvait pas s'adresser au tribunal d'Anvers dans la langue qui lui est plus familière.

Nous n'entendons pas dire par là que la nationalité n'a pas d'importance au regard du droit communautaire. Bien au contraire, il est évident que de nombreuses normes communautaires (et notamment celles du règlement en question) font dépendre la jouissance des

droits qui sont attribués aux sujets de la possession de la nationalité d'un État membre, c'est-à-dire qu'elles ont un champ d'application personnel limité, du moins en principe, en fonction de la nationalité. Mais il ne nous semble pas admissible que, dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, la nationalité devienne un motif de limitation des droits des individus, en excluant ou en paralysant ces droits dans les rapports avec l'État auquel l'individu appartient.

Il existe enfin un troisième ordre de motifs d'exclure l'interprétation restrictive de l'article 84, paragraphe 4, que nous avons indiquée précédemment. Il est indéniable que, pour l'interprétation des normes communautaires qui visent à garantir la libre circulation des travailleurs, la Cour a suivi une orientation que l'on peut parfaitement qualifier de «sociale» et qui se caractérise par le choix, en cas de doute, de l'interprétation la plus favorable aux travailleurs. Dans cette optique, qui représente une des constantes de sa jurisprudence, la Cour n'a pas hésité à donner aux normes communautaires dont dérivent pour les travailleurs migrants des avantages une interprétation large, même lorsque celle-ci avait comme conséquence de placer ces travailleurs dans une situation privilégiée par rapport à ceux qui ont effectué toute leur carrière dans un seul État (voir arrêt du 10 novembre 1971 dans l'affaire 27-71, Keller, Recueil 1971, p. 885, spécialement aux pages 890 et 891).

Selon nous, il serait difficilement conciliable avec cette orientation — qui a souvent conduit à étendre, à l'avantage des travailleurs migrants et de leurs familles, le sens littéral des normes communautaires — d'interpréter l'article 84, paragraphe 4, du règlement nº 1408/71 sans tenir compte du texte littéral de son article 2 (qui traite du champ d'application personnel de ce règlement) et de déduire d'une conception restrictive de la fonction de cet article 84, paragraphe 4, la conclusion que celui-ci n'est pas applicable aux rapports entre les travailleurs migrants et les autorités de l'État dont ces travailleurs ont la nationalité.

Nous ne voulons pas méconnaître le caractère délicat du problème linguistique que connaissent de nombreux États, parmi lesquels figurent plus d'un pays membre de la Communauté. Nous ne pensons toutefois pas qu'il existe en l'occurrence un réel et grave risque d'abus de la norme communautaire dans ce sens que tout travailleur migrant pourrait aisément abuser du droit qui lui est reconnu d'employer, pour ses rapports avec les autorités de son État, une des langues de la Communauté au lieu de la langue prescrite par sa législation nationale. Le travailleur qui adresse une demande à une autorité publique a généralement intérêt à obtenir une réponse prompte, si bien qu'il préférera éviter les complications et les retards provoqués par une traduction ou peut-être même par des résistances injustifiées. On peut donc raisonnablement s'attendre à ce que ne soit que dans le cas d'une difficulté réelle que le travailleur s'adressera à une autorité administrative ou judiciaire dans une langue différente de celle que cette autorité emploie conformément à sa législation, de sorte qu'il est probable que l'application de l'article 84, paragraphe 4, demeurera très sporadique dans les rapports entre les États et leurs ressortissants. En ce qui concerne d'autre part les problèmes pratiques que le dépôt de requêtes ou de documents dans une langue étrangère peut poser pour les autorités étatiques, il convient de rappeler que l'article 81, alinéa b), du même règlement nº 1408/71 donne à ces autorités la possibilité de s'adresser à la Commission administrative, prévue aux articles 80 et suivants, pour faire effectuer toutes les traductions nécessaires des documents qui se rapportent à l'application dudit règlement.

En conséquence, nous pensons qu'il n'existe aucun motif valide, ni de caractère logique ni d'ordre pratique, d'exclure l'applicabilité de la norme en question dans les rapports avec les États dont les travailleurs ont la nationalité.

4. Cela dit, il nous semble encore opportun de nous demander où l'acceptation de la thèse selon laquelle le droit conféré par l'article 84, paragraphe 4, devrait être entendu de manière plus restrictive, afin d'éviter d'ouvrir la porte à son exercice abusif, nous conduirait.

Selon nous, il est tout à fait inadmissible de penser que les autorités nationales ont le pouvoir de nier le droit en question dans des cas d'espèce où, sur la base d'une appréciation inévitablement discrétionnaire de la situation de chaque travailleur, elles jugeraient l'emploi d'une langue autre que celle prescrite par la législation interne non justifié en fonction des objectifs du règlement communautaire.

Les principes de la certitude du droit communautaire et de l'uniformité de son application dans tous les États membres ne permettent certainement pas de faire des autorités nationales les arbitres de l'application de l'article 84, paragraphe 4, à leurs ressortissants, et une application différenciée de cette norme, cas par cas, ne saurait pas être licite en présence d'un texte normatif qui ignore de pareilles distinctions. D'un autre côté, la recherche de critères objectifs pour une définition complète et exhaustive de la notion d'abus en rapport avec cet article 84, paragraphe 4, apparaît assez ardue.

En définitive, dans l'hypothèse où la Cour ne voudrait pas exclure la possibilité de restreindre le champ d'application de la norme en cause dans la mesure nécessaire pour éviter des abus, elle pourrait *pour le moment* se borner à fournir les critères d'interprétation propres à clarifier la portée de cette norme en rapport avec des situations du genre de celle qui est à l'origine du présent cas d'espèce. En termes généraux, nous pouvons constater que cette situation se caractérise par le fait qu'à l'époque où il a adressé sa demande aux autorités de son pays d'origine, le travailleur continuait de résider sur le territoire de l'autre État membre où il avait exercé sa dernière activité professionnelle. Nous avons déjà observé que l'exclusion de l'applicabilité de l'article 84, paragraphe 4, pourrait fréquemment, surtout dans des hypothèses de ce genre, causer de réelles difficultés pour les travailleurs migrants. C'est pourquoi, lorsque de pareilles hypothèses se vérifient, il est indubitablement conforme à la «ratio» de la norme en question d'admettre que, même dans les rapports avec les autorités publiques de son propre pays, le travailleur peut se servir de la langue de son État membre de résidence.

5. Pour ces motifs, nous concluons à ce que, en réponse aux questions d'interprétation préjudicielle posées par le tribunal du travail d'Anvers en application de l'article 177 du traité CEE, la Cour déclare que la disposition de l'article 177 du traité CEE, la Cour déclare que la disposition de l'article 84, paragraphe 4, du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil prévaut sur toute norme nationale contraire et que, pour la rédaction de documents ou demandes adressés aux autorités respectives, elle confère le droit d'employer une quelconque des langues officielles des États membres à tous les travailleurs et aux membres de leurs familles qui relèvent du champ d'application «ratione personae» de ce règlement, sans considération de nationalité ou de résidence.

A titre subsidiaire, pour le cas où la Cour préférerait donner une réponse plus circonscrite et se rapportant plus directement aux situations caractérisées

comme celle de l'espèce, elle pourrait se borner à déclarer qu'un travailleur qui réside dans un État membre d'émigration peut se prévaloir de l'article 84, paragraphe 4, du règlement en question pour faire usage de la langue de cet État, aussi pour la rédaction de documents ou demandes qui s'adressent aux autorités de l'État dont il a la nationalité.