communication visée par la disposition doit être effectuée sans intermédiaire, et que l'expédition par les services de postes et télécommunications répond à cette condition.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Monaco
Pescatore Kutscher Sørensen O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 18 février 1975.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ALBERTO TRABUCCHI, PRÉSENTÉES LE 29 JANVIER 1975 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. En raison d'un accident de travail survenu en Allemagne, un travailleur italien avait perçu une rente pour la période comprise entre le mois d'avril 1962 et le mois de novembre 1965; faisant état d'une aggravation des séquelles de l'accident, avec certificats médicaux à l'appui, il a demandé au début de 1971 que la rente lui soit de nouveau versée. L'organisme assureur allemand compétent, estimant ne pas pouvoir constater une aggravation sensible de l'état physique de l'accidenté, a rejeté cette demande par sa lettre du 26 janvier 1971 qui est parvenue le 29 janvier suivant au destinataire résidant en Sicile et dont l'original était rédigé en allemand.

Le travailleur n'a reçu, par l'intermédiaire de l'INAIL d'Agrogento (organisme assureur italien), la traduction de ce document dans sa langue que le 31 mars 1971, comme il résulte de la décision du « Sozialgericht » de Düsseldorf rendue le 21 décembre 1971. Ce jugement rejetait le recours introduit par le travailleur contre la décision de refus sans se prononcer sur le fond de la demande au motif que le recours que l'intéressé avait formé par sa lettre du 5 mai 1971, parvenue le 19 mai suivant à l'INAIL d'Agrigento, transmise ensuite par cet organisme au « Sozialgericht » de Düsseldorf et parvenue à ce dernier le 9 juin 1971, devait être considéré comme irrecevable parce qu'il avait été introduit en dehors du délai de trois mois prévu par le paragraphe 87 de la loi allemande sur le « Sozialgericht ». Notons incidemment que le juge du premier degré ne semble pas avoir envisagé la possibilité de prolonger les délais en raison du fait

1 — Traduit de l'italien.

que le requérant n'avait pas été en état de prendre connaissance de la nature et du contenu de l'acte litigieux avant de recevoir la traduction italienne.

Sur appel interjeté par le demandeur, le « Landessozialgericht » compétent a annulé la décision rendue au premier degré, estimant que le délai pour introduire un recours devant le « Sozialgericht » n'avait même pas encore commencé à courir parce que la notification de la décision de refus de l'organisme assureur allemand, effectuée sans l'intervention des autorités prévues par la législation nationale régissant la forme des communications des actes administratifs à l'étranger, était irrégulière.

Il incombe à présent au « Bundessozialgericht » de trancher définitivement la question; sa décision dépend de l'interprétation de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4/CEE du Conseil relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants. Cette disposition, qui vise le cas où un travailleur demande à bénéficier d'une rente, prévoit que la décision de l'institution compétente est « directement » communiquée au demandeur. Le « Sozialgericht » s'était fondé sur cette disposition pour décider qu'il n'était pas nécessaire que la décision litigieuse soit notifiée dans les formes prévues par le paragraphe 14, n° 1, de la loi allemande sur la notification des actes administratifs (Verwaltungszustellungsgesetz), lequel dispose que les notifications à l'étranger sont effectuées par voie rogatoire aux autorités compétentes de l'État étranger ou par l'intermédiaire des représentations consulaires ou diplomatiques locales de la République fédérale ; le tribunal avait estimé, précisément en vertu de l'article 56, paragraphe 2, susmentionné, que la transmission, par lettre recommandée avec accusé de réception, de la copie du document à l'intéressée était suffisante.

Le « Landessozialgericht » a au contraire décidé que l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 se limitait à individualiser le destinataire de la notification sans viser à déterminer la forme de celle-ci. Cette forme resterait par conséquent entièrement soumise au droit interne.

Dans son ordonnance de renvoi, le « Bundessozialgericht », sans toutefois adopter une position nette, semble pencher en faveur de l'interprétation du juge du premier degré. Il relève cependant que l'interprétation du juge d'appel pourrait être corroborée par la modification ultérieure de la disposition communautaire en cause ; en effet, l'article 75, paragraphe 2, du règlement n° 574/72/CEE du 21 mars 1972 prévoit, en plus de la notification directe au demandeur, la possibilité d'une modification par l'intermédiaire de l'organisme de liaison de l'État compétent. La communication directe que prévoyait d'une manière exclusive l'article 56 constituerait ainsi le « pendant » de la communication effectuée par l'intermédiaire de l'organisme de liaison. Cette norme ne concernait donc pas la forme de la notification ni le mode d'y procéder, mais seulement le sujet à qui la notification doit être effectuée.

D'autre part toutefois, étant admis qu'un organisme assureur ne peut pas effectuer, par l'intermédiaire d'un de ses agents, la communication en cause aux assurés résidant à l'étranger, le « Bundessozialgericht » reconnaît que la communication par la poste se rapprocherait plus du concept de communication directe que la notification par la voie diplomatique.

Tout en optant pour la thèse selon laquelle l'article 56, paragraphe 2, n'a pas pour effet de soustraire au droit national la réglementation de la forme que la communication doit revêtir, la Commission ne cache pas que cette interprétation pourrait engendrer des problèmes tant juridiques que pratiques : il n'y aurait notamment pas de simplification de la procédure de communication, simplification qui permettrait d'éviter les complications et les retards administratifs tout en offrant, comme la voie postale le fait, des garanties suffisantes quant à la preuve de la réception de l'acte. Mais la Commission estime que le

caractère bref et concis des dispositions de l'article 56, paragraphe 2, empêche d'interpréter celui-ci comme une règle de notification.

2. Nous devons avant tout contester l'affirmation de la Commission selon laquelle la portée de la demande d'interprétation serait limitée au passé. Si, en effet, on accepte l'interprétation que la Commission a déclaré préférer, même si c'est avec quelques hésitations, et si on considère par conséquent que l'article 56 du règlement n° 4 est une norme ayant simplement pour objet de coordonner et non de modifier les règles nationales relatives aux formes et aux modes de notification, la même difficulté que celle qui avait poussé la Commission à écarter l'interprétation littérale du terme « directement » visé à l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 se pose par suite de la notification de cette norme par le règlement n° 574/72 ; en effet, comme nous l'avons vu, cet autre règlement prévoit la possibilité de communiquer [la décision de l'institution compétente] par l'intermédiaire des organismes de liaison sans pour autant déterminer la forme ni la manière de procéder dans ce cas à ladite communication.

La portée du problème soulevé ici ne se limite pas au passé pour une autre raison encore : si, en effet, on adoptait l'interprétation proposée par la Commission, la possibilité pour les organismes assureurs de se prévaloir des voies diplomatiques traditionnelles pour communiquer leurs actes aux assurés subsisterait même sous l'empire des normes communautaires actuellement en vigueur, alors que l'interprétation différente adoptée par le juge du premier degré et que le « Bundessozialgericht » semble aussi préférer aurait réalisé une fois pour toutes un progrès substantiel dans la simplification des rapports entre les organismes assureurs et les bénéficiaires des prestations. En outre, cette interprétation qui empêcherait l'existence de conflits entre les règles relatives aux notifications et la nouvelle disposition, à savoir l'article 75, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 574/72, laquelle prévoit la possibilité de communiquer les décisions à l'étranger par l'intermédiaire des organismes de liaison, aurait aussi l'avantage de soumettre à un régime uniforme de communication tous les actes relatifs aux rapports d'assurance auxquels s'applique le droit social communautaire.

3. Conformément à une interprétation littérale, la notion de communication *directe* au demandeur se distingue nettement, comme la Commission le reconnaît d'ailleurs, de la communication au moyen d'intermédiaires. Or, la législation nationale en cause qui prévoit, pour les notifications à l'étranger, l'intervention des autorités de l'État étranger ou des représentations consulaires ou diplomatiques nationales se trouvant dans cet État, se réfère bien à un mode de communication au moyen d'intermédiaires, alors que la communication directe exclut par définition l'intervention de n'importe quelle autre autorité. Sous cet aspect, la communication par les services de la poste peut être assimilée à celle effectuée par un agent de l'organisme assureur.

La décision de l'organisme assureur ne peut être considérée comme valablement notifiée avant qu'elle ne soit parvenue au demandeur. Cela vaut également dans le cas où elle est communiquée par l'intermédiaire de l'organisme de liaison du pays de résidence du travailleur. En d'autres termes, dans l'hypothèse prévue par la norme en cause, la décision ne peut être en aucun cas notifiée à l'organisme de liaison ; elle doit toujours être communiquée au travailleur qui est demandeur soit directement soit par l'intermédiaire de l'organisme de liaison, lequel n'est donc jamais le destinataire de la communication comme il n'est pas non plus le destinataire de la décision à notifier, mais simplement un instrument pour effectuer cette communication. Dans cette perspective, il ne nous semble donc pas justifié d'opposer la communication directe au demandeur à la communication par l'intermédiaire de l'organisme de liaison, presque comme s'il

s'agissait de notifications à des sujets différents.

Il s'ensuit que si l'article 56, paragraphe 2, doit avoir un sens, celui-ci ne peut se limiter à indiquer le sujet auquel la décision doit être communiquée, parce que ce sujet serait de toute manière le demandeur, mais il doit être de déterminer au contraire le mode même de la communication.

4. La thèse soutenue par la Commission selon laquelle les dispositions de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 auraient pour seule portée d'exclure les organismes de liaison et de faire ainsi exception à la règle générale de l'article 45, paragraphe 3, du règlement n° 3 en vertu de laquelle les institutions et les autorités nationales peuvent, aux fins de l'application de ce règlement, communiquer directement, non seulement avec les personnes intéressées et leurs mandataires, mais aussi entre elles, n'est pas de nature à exclure le bien-fondé de notre interprétation du terme « directement » visé à l'article 56.

Cette disposition, qui est une norme d'exécution pour les hypothèses prévues par la règle générale de l'article 45, paragraphe 3, doit en effet être interprétée à la lumière de celle-ci. La notion de « communication directe » visée dans la norme d'exécution ne peut être différente de celle de la règle de base. Le fait que l'on prévoit d'une manière générale la possibilité d'une communication directe doit, pour avoir une signification dans le cadre du règlement n° 3, ajouter quelque chose de neuf aux régimes nationaux préexistants relatifs à la communication des actes des institutions et autorités à laquelle l'article 45, paragraphe 3, se réfère. La nouveauté peut seulement consister à permettre aux organismes susmentionnés d'éviter les lenteurs et les complications des procédures traditionnelles de notification à l'étranger prévues par le droit interne.

Cette conception de la « communication directe » doit être valable aussi pour l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4. Toutefois, alors que la règle de base de l'article 45, paragraphe 3, susmentionnée, prévoit d'une manière générale la *faculté* par les institutions et les autorités nationales de communiquer *directement* avec les personnes intéressées, l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4, spécifiquement à propos des décisions relatives aux demandes en vue de bénéficier d'une rente ou d'une allocation complémentaire, introduites par les travailleurs ou leurs survivants, dispose que la communication *doit* être effectuée *directement* au demandeur.

5. A première vue, il pourrait sembler que cette interprétation doive conduire, dans le cas d'espèce, à un résultat opposé à celui que commande l'équité. Le travailleur accidenté qui, par hypothèse, aurait droit à une rente ne pourrait pas bénéficier de la protection judiciaire de son droit en raison d'un rigorisme formel qui, vu le déroulement des faits, paraîtrait franchement contraire à l'esprit du droit social communautaire. Rappelons que le travailleur en questions, résidant dans un village d'une province éloignée de Sicile, a eu communication de la décision de refus dans une langue autre que la sienne et qu'il n'a pu prendre connaissance du contenu de la décision que plus d'un mois après avoir reçu l'acte, grâce à la traduction qui lui en a été fournie par l'organisme assureur italien.

Si on interprète l'article 56, paragraphe 2, dans le sens que nous proposons, cette disposition devrait avoir pour portée de simplifier notablement les procédures traditionnelles de notification en permettant de surmonter les barrières nationales auxquelles se heurtent les rapports entre les organismes assureurs et les assurés et en répondant ainsi à la nécessité pratique d'avoir des contacts directs et rapides. Dans cet esprit antiformaliste, il conviendrait toutefois aussi d'admettre un critère plus apte à garantir le respect des intérêts des travailleurs.

Si l'on part du principe qu'une décision d'un organisme public étranger est valablement communiquée à son destinataire résidant dans un autre État de la Com-

munauté dès lors qu'elle est parvenue, même simplement par la voie postale, à la *connaissance* de ce destinataire, il serait conforme à ce système de prêter attention plus au fond qu'à la forme, d'admettre que le délai pour introduire un recours ne peut courir qu'à partir du moment où le travailleur a effectivement pu prendre connaissance du contenu de la communication qu'il a reçue. Le fait que le droit communautaire prévoit la possibilité de contacts directs entre l'organisme assureur et les travailleurs étrangers assurés qui résident dans un autre État et la conséquence qui en découle, à savoir qu'il est fait échec aux procédures formelles prévues par les législations internes pour les notifications à l'étranger des actes des organismes publics, présupposent qu'une communication effectuée autrement que par les voies traditionnelles doit favoriser un contact réel entre l'organisme assureur et l'assuré. La communication d'un document dans une forme telle qu'elle ne permet pas au destinataire d'en prendre directement connaissance ne répond pas à cette exigence. Lorsqu'il s'agit d'un acte rédigé dans une langue autre que celle de l'État de résidence du destinataire, celui-ci n'est pas tenu de connaître, et lorsque l'auteur de l'acte ne prend pas lui-même l'initiative de le faire accompagner d'une traduction, il devrait donc être exclu que la simple réception matérielle de l'acte par le destinataire de la décision puisse en soi faire courir les délais que le droit interne fait dépendre de la communication effectuée en vertu de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4.

En d'autres termes, cette communication *directe* ne sera, selon cet article, valablement accomplie qu'à partir du moment où le destinataire aura été mis en état de connaître *directement* le contenu de l'acte. Il serait autrement peu justifié de priver le travailleur de son droit d'invoquer le respect des conditions formelles, qui en l'espèce seraient à son avantage, prévues par la loi nationale relative aux notifications à l'étranger.

La solution à laquelle on aboutit en vertu de cette interprétation répond parfaitement à l'esprit du droit social communautaire, qui a pour objectif d'écarter, en faveur des travailleurs, les difficultés de tout genre inhérentes au phénomène de la migration ; celles-ci peuvent provenir non seulement de l'existence de régimes d'assurance différents dans les divers États de la Communauté, mais aussi, entre autres, des diversités linguistiques. Nous en trouvons pour preuve tant la disposition de l'article 48, paragraphe 1, du règlement n° 574/72 relatif aux pensions d'invalidité, vieillesse et décès, selon laquelle les décisions doivent être notifiées à l'intéressé dans la langue de celui-ci, que, de façon plus générale, la disposition de l'article 45, paragraphe 4, du règlement n° 3, laquelle confère aux travailleurs migrants le droit de s'adresser dans leur langue maternelle, pourvu qu'elle soit une langue officielle d'un État membre, aux institutions et aux autorités d'un autre État membre.

Cette disposition a, conformément à l'interprétation constante de cette Cour (arrêt dans l'affaire n° 6-67, Guerra, veuve Pace, Recueil 1967, p. 283 ; arrêt dans l'affaire 45-72, Merola, Recueil 1972, p. 1255), une incidence substantielle sur la procédure nationale normale non seulement administrative mais aussi judiciaire, en ce sens qu'elle introduit pour toute la Communauté une règle uniforme dont les travailleurs qui bénéficient des dispositions communautaires sur la sécurité sociale peuvent se prévaloir. En outre, cette disposition enlève aux autorités nationales la possibilité éventuelle, en vertu de leur droit interne, de ne pas accepter les « demandes ou autres documents » rédigés dans une langue officielle d'un autre État membre. Or, une telle disposition, qui a été reprise intégralement à l'article 84 du règlement du Conseil n° 1408/71, lequel a remplacé le règlement n° 3, même si elle ne doit pas en soi nécessairement comporter le principe opposé en faveur du travailleur, dans ses rapports avec un organisme assureur étranger, témoigne toutefois de la tendance générale du législateur communautaire à résoudre en faveur des travailleurs les difficultés lin-

guistiques qui se posent dans le cadre de l'application du droit social communautaire. Il serait donc conforme à cette tendance législative d'admettre que lorsqu'un document, rédigé dans une langue étrangère et de nature à faire courir certains délais pour mettre en œuvre la protection d'un de ses droits, lui est adressé, le travailleur résidant dans un État membre pourra considérer que le document en question n'est valablement communiqué au sens de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4, qu'à partir du moment où il a été mis en état de prendre effectivement connaissance de son contenu. Cette solution serait conforme aux impératifs qui inspirent le droit social communautaire : faire échec aux obstacles qui s'opposent à la réalisation complète de la libre circulation des travailleurs dans la Communauté, en particulier ceux qui résultent des différences de traitement qui désavantagent, même si ce n'est qu'en fait, les travailleurs étrangers par rapport aux nationaux. De cette manière, le travailleur étranger profiterait pleinement de la protection juridictionnelle de ses droits, et cela, dans des conditions d'égalité effective avec les nationaux, sans courir le risque d'une déchéance à titre de conséquence de sa condition d'infériorité.

Pour ces motifs, nous estimons qu'en réponse à la question du « Bundessozialgericht », la Cour devrait dire pour droit que l'expression « directement » visée à l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4, relatif aux modalités d'application du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants se réfère aux modalités de la communication des décisions des organismes assureurs, dont il est fait état, en excluant l'intervention des autorités nationales ou étrangères comme intermédiaires. Toutefois, la communication à l'étranger d'une décision faisant grief au destinataire, laquelle pourra normalement se faire par voie postale, ne sera pas apte à déployer ses effets si l'acte n'est pas rédigé de manière à pouvoir être compris par le destinataire.