ARRÊT DE LA COUR
DU 18 FÉVRIER 1975 [1]

Alfonso Farrauto
contre Bau-Berufsgenossenschaft
(demande de décision préjudicielle, formée par le Bundessozialgericht)

Affaire 66-74

Sommaire

Sécurité sociale des travailleurs migrants — Rente — Sollicitation — Décision de l'institution compétente — Communication directe à l'intéressé — Modalités — Régime linguistique — Obligations des juridictions nationales

(Règlement du Conseil n° 4, art. 56, § 2)

Le mot « directement » figurant dans le texte de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 du Conseil doit être interprété en ce sens que la 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. Il appartient aux juridictions nationales des États membres de veiller à ce que la sécurité juridique ne soit pas compromise par une déchéance résultant de l'incapacité du travailleur de comprendre la langue dans laquelle une décision lui est communiquée.

Dans l'affaire 66-74

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Bundessozialgericht (Cour fédérale du contentieux social), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

ALFONSO FARRAUTO, demeurant à Ravalmuto, Italie,

et

BAU-BERUFSGENOSSENSCHAFT, Wuppertal, république fédérale d'Allemagne, une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 56, paragraphe 2,

1 — Langue de procédure : l'allemand.

du règlement n° 4 du Conseil du 3 décembre 1958 (JO du 16 décembre 1958, p. 597) fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, J. Mertens de Wilmars et A. J. Mackenzie Stuart, présidents de chambre, A. M. Donner, R. Monaco, P. Pescatore, H. Kutscher, M. Sørensen (rapporteur) et A. O'Keeffe, juges,

avocat général : M. A. Trabucchi
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que l'ordonnance de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour CEE peuvent être résumées comme suit :

I — Faits et procédure

1. Le requérant au principal, M. Farrauto, de nationalité italienne et résidant en Italie après avoir travaillé en Allemagne, a demandé à l'organisme défendeur — une caisse professionnelle d'assurance sociale du secteur de la construction à Wuppertal — d'être réadmis au bénéfice d'une rente accident qu'il avait antérieurement perçue pendant une période limitée. La demande a été rejetée par la caisse professionnelle, par décision du 12 janvier 1971, et copie de cette décision lui a été adressée le 26 janvier 1971 par lettre recommandée avec accusé de réception. La lettre a été délivrée au requérant le 29 janvier 1971.

Par lettre du 5 mai 1971, adressée au Sozialgericht de Düsseldorf, le requérant a formé un recours contre la décision. La lettre est parvenue, le 19 mai, à l'Institut italien pour l'assurance contre les accidents de travail, à Agrigento, qui l'a transmise au Sozialgericht, où elle est parvenue le 9 juin 1971.

Le 21 décembre 1971, le Sozialgericht a rejeté le recours parce que le délai de recours de trois mois prescrit par la loi n'avait pas été respecté.

Le demandeur a interjeté appel devant le Landessozialgericht de l'État de Rhénanie du Nord-Westphalie qui, par arrêt du 10 janvier 1973, a réformé le jugement de première instance parce que le délai de recours n'avait pas commencé à courir, la notification n'ayant pas été faite dans les formes prescrites.

D'après le Landessozialgericht, l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 [1] indique seulement la personne à laquelle la décision doit être communiquée, mais ne prévoit pas la forme de la communication. C'est la loi nationale qui s'appliquerait sur ce point, en l'espèce la loi allemande sur la notification des actes administratifs (« Verwaltungszustellungsgesetz », VwZG). L'article 14, paragraphe 1, de cette loi prévoit que les notifications à l'étranger se font par le moyen d'une demande adressée aux autorités compétentes de l'État étranger ou à la représentation diplomatique ou consulaire de la République fédérale dans cet État. Or, cette procédure n'a pas été suivie en l'espèce.

2. L'appel a été interjeté devant le Bundessozialgericht contre la décision du Landessozialgericht. Avant de statuer, le Bundessozialgericht a suspendu la procédure et demandé à la Cour de justice, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur « le sens qu'il faut attribuer au mot « directement » figurant dans le texte de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 du Conseil fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants ».

3. Il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance de renvoi du Bundessozialgericht que la jurisprudence des Landesgerichte sur ce point n'est pas concordante.

Dans les motifs de l'ordonnance, le Bundessozialgericht renvoie à l'article 75, paragraphe 2, du règlement n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 fixant les modalités d'application du règlement n° 1408/71 qui s'écarte de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 en ce sens qu'il prévoit que l'institution compétente notifie sa décision « directement ou par l'intermédiaire de l'organisme de liaison de l'État compétent ». Le Bundessozialgericht observe que, toutefois, le règlement n° 574/72 n'est entré en vigueur que le 1er octobre 1972 et il n'est dès lors pas applicable au présent litige. A son avis, les mots dans l'article 75, paragraphe 2, (« ou par l'intermédiaire de l'organisme de liaison ») de même que le membre de phrase de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 qui se réfère à l'organisme de liaison pourraient constituer, à la rigueur, l'indication qu'une communication directe au demandeur représente seulement le pendant de la communication par l'intermédiaire de l'organisme de liaison et qu'il appartient au droit interne de chaque État membre de régler la forme de la notification.

Or, le Bundessozialgericht constate aussi que la communication « directe » de la décision au sens strict du terme ne sera, pour des raisons d'ordre pratique, presque jamais effectuée. En outre, une communication opérée par l'intermédiaire des autorités postales permettra d'atteindre l'objectif visé plus « directement » et, en règle générale, considérablement plus vite que si cette communication était effectuée par le truchement de la représentation diplomatique de la République fédérale. Enfin, en cas de communication par la voie postale il est possible de prouver le fait que le demandeur a reçu communication de la décision en ce sens que, s'il le demande, l'expéditeur peut avoir la confirmation du fait que la décision a effectivement été délivrée à son destinataire grâce au système de l'accusé de réception.

4. L'ordonnance de renvoi du Bundessozialgericht du 22 août 1974 a été enregistrée au greffe de la Cour le 13 septembre 1974.

Des observations écrites ont été déposées

1 — Le règlement n° 4 relatif aux modalités d'application du règlement n° 3 prévoyait, dans son article 56, paragraphe 1, que la victime d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle sollicitant une rente d'invalidité devait adresser sa demande, soit à l'institution compétente, soit à l'institution du lieu de sa résidence qui la transmettrait à l'institution compétente. Le paragraphe 2 disposait : « La décision de l'institution compétente est directement communiquée au demandeur ; une copie en est adressée à l'organisme de liaison du pays de résidence de celui-ci. »

devant la Cour pour la Commission par son conseiller juridique M. N. Koch.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La Commission observe que l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 est une disposition d'application du principe posé à l'article 45, paragraphe 3, du règlement n° 3 qui autorise les institutions et les ressortissants d'États membres différents à contracter directement entre eux — ce qui n'est nullement de règle dans les relations juridiques internationales. Aux termes de l'article 56, paragraphe 2, la communication directe apparaît comme le pendant de la communication effectuée par l'intermédiaire d'une institution (en particulier l'organisme de liaison), ce qui paraît déterminer non seulement le contenu mais aussi, et du même coup, les limites de la portée du terme « directement ». Cette interprétation de l'article 56, paragraphe 2, part du principe que la forme de la notification et la manière d'y procéder restent soumises à la réglementation adoptée en vertu du droit national.

On pourrait tirer la même conclusion des deux dispositions postérieures aux dispositions citées, à savoir l'article 84, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 et l'article 75, paragraphe 2, du règlement n° 574/72. Elles n'ont pratiquement pas modifié la réglementation antérieurement en vigueur et l'ont presque textuellement reprise.

La Commission constate, cependant, que cette interprétation soulève un certain nombre d'objections motivées par des considérations tant juridiques que d'ordre pratique. Il pourrait y avoir conflit entre l'article 14, paragraphe 1, de la VwZG et l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 en ce sens que ce dernier écarte certaines institutions (les organismes de liaison, les institutions du lieu de résidence), tandis que le premier prévoit l'intervention de certaines institutions (les « autorités compétentes », les représentations consulaires ou diplomatiques). On pourrait en outre partir du principe que la notification au titre de l'article 14, paragraphe 1, de la VwZG est compliquée et que la notification par voie postale atteint plus rapidement son but tout en offrant des garanties suffisantes pour ce qui concerne la preuve de la réception de la communication.

Toutefois, les aspects suivants du problème devraient être d'un plus grand poids que ces objections.

La concision lapidaire de l'article 56, paragraphe 2, s'opposerait à ce qu'il puisse être interprété comme une règle de notification ; les modalités de cette notification auraient dû être fixées avec précision. L'institution compétente aurait besoin d'un intermédiaire pour communiquer sa décision au demandeur. On ne dit pas qui doit être cet intermédiaire. Par ailleurs, une règle de notification écartant l'applicabilité du droit national ne paraîtrait pas nécessaire pour établir la liberté de circulation des travailleurs. Certes, la procédure de notification, en faisant intervenir des représentations consulaires ou diplomatiques, serait plus lourde ; cependant, il n'en résulterait pour le travailleur salarié aucun inconvénient sensible. La portée de la question d'interprétation posée se limiterait finalement, pour l'essentiel, à des faits appartenant à un temps révolu. Si aujourd'hui la notification effectuée par voie de requête aux représentations consulaires ou diplomatiques devait se révéler trop difficile, l'institution compétente pourrait recourir à l'intervention de l'organisme de liaison.

Attendu qu'à l'audience publique du 16 janvier 1975 la Commission des Communautés européennes, représentée par M. N. Koch, a été entendue en ses observations orales ;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 29 janvier 1975.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 22 août 1974, parvenue à le Cour le 13 septembre 1974, le Bundessozialgericht a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation du mot « directement » figurant dans le texte de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 du Conseil (JO n° 30 du 16 décembre 1958, p. 597) fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n° 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants ;

2 que cette question a été posée dans le cadre d'un procès dans lequel un ressortissant italien, résidant en Italie après avoir travaillé en Allemagne, s'est vu refuser, par une caisse professionnelle allemande d'assurance sociale, la réadmission au bénéfice d'une rente accident ;

que, ayant reçu notification de ce refus par lettre recommandée avec accusé de réception, l'intéressé a formé un recours contre la décision de la caisse d'assurance devant le Sozialgericht de Düsseldorf, qui a, cependant, rejeté le recours comme irrecevable au motif qu'il avait été formé après l'expiration du délai de trois mois prévu par la législation allemande ;

que, sur appel de l'intéressé, le Landessozialgericht a réformé la décision de première instance comme étant incompatible avec l'article 14 de la loi allemande relative aux notifications administratives, lequel, en ce qui concerne les destinataires résidant à l'étranger, prévoit la notification par l'intermédiaire soit des autorités compétentes du pays de résidence, soit d'une représentation consulaire ou diplomatique de la république fédérale d'Allemagne ;

que, devant le Bundessozialgericht, saisi de l'affaire par un recours en révision, le problème est de savoir si l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 doit être interprété dans un sens qui exclut l'applicabilité de la disposition législative allemande mentionnée ;

3 attendu que l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4, en vigueur à l'époque, visant le cas où un travailleur qui réside sur le territoire d'un des États membres a sollicité le bénéfice d'une rente auprès d'une institution d'un autre État membre, disposait que la décision de l'institution compétente est « directement communiquée au demandeur » et qu'une copie en est adressée à l'organisme de liaison du pays de résidence de celui-ci ;

que, devant les juridictions allemandes compétentes en matière sociale, la thèse a été soutenue que cette disposition se limiterait à indiquer la personne à laquelle une décision doit être communiquée, sans prévoir la forme de la communication, de sorte que son seul but serait d'indiquer que la communication ne doit pas se faire par l'intermédiaire de l'organisme de liaison, tout en laissant au droit interne de chaque État membre le soin de régler la forme de la notification ;

4 attendu qu'une telle interprétation, qui ne se dégage pas du libellé de la disposition litigieuse, s'accorderait mal avec le but et la fonction de la disposition dans l'ensemble de la réglementation communautaire relative à la sécurité sociale des travailleurs ;

que cette réglementation, s'inscrivant dans le cadre des mesures visant à assurer la libre circulation des travailleurs, tend à éliminer certaines entraves de caractère matériel et administratif qui pourraient retenir les travailleurs de se déplacer entre les États membres ;

que la communication directe entre les institutions de sécurité sociale et les intéressés résidant dans les autres États membres, sans intermédiaire, si ce n'est les services de postes et télécommunications, est une pratique qui sert à simplifier les formalités administratives et à accélérer le déroulement des procédures ;

qu'aux fins d'une telle communication directe, y compris la notification des décisions prises par les institutions compétentes, certaines formes et méthodes sont disponibles qui permettent de sauvegarder la sécurité juridique en faveur des intéressés ;

que, dans la perspective de l'intégration européenne, la préférence doit donc être donnée à cette pratique sur les formes traditionnellement utilisées pour notifier les décisions administratives à l'étranger ;

5 qu'il convient ainsi de répondre à la question posée que le mot « directement » figurant dans le texte de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 du Conseil doit être interprété en ce sens que la 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 ;

6 attendu qu'un problème particulier relatif à la sécurité juridique peut se poser si la décision est communiquée à l'intéressé dans une langue qu'il ne comprend pas ;

que, si certaines dispositions de la réglementation communautaire en matière de sécurité sociale des travailleurs tiennent compte des difficultés d'ordre linguistique en prescrivant, soit que les institutions et les autorités 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 (article 45, paragraphe 4, du règlement n° 3 et article 84, paragraphe 4, du règlement n° 1408/71), soit que certaines décisions sont notifiées à l'intéressé dans la langue de celui-ci (article 48, paragraphe 1, du règlement n° 574/72), ces dispositions sont cependant inapplicables en l'espèce ;

qu'il appartient, néanmoins, aux juridictions nationales des États membres de veiller à ce que la sécurité juridique ne soit pas compromise par une déchéance résultant de l'incapacité du travailleur de comprendre la langue dans laquelle une décision lui est communiquée ;

Sur les dépens

7 Attendu que les frais exposés par la Commission des Communautés européennes, qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le Bundessozialgericht, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le Bundessozialgericht, par ordonnance de renvoi du 22 août 1974, dit pour droit :

Le mot « directement » figurant dans le texte de l'article 56, paragraphe 2, du règlement n° 4 du Conseil doit être interprété en ce sens que la

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.