

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NIAL FENNELLY
présentées le 14 décembre 1995 *

Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle déferée à la Cour par le Centrale Raad van Beroep (juridiction d'appel en matière de sécurité sociale) vise en fait à obtenir une clarification de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire Roks e.a.¹. Elle porte sur des dispositions de la législation néerlandaise en matière de sécurité sociale qui affectent un nombre beaucoup plus important de femmes que d'hommes mais dont il est allégué qu'elles sont justifiées objectivement, compte tenu des objectifs de politique sociale visés par les dispositions en cause.

en vue de satisfaire aux conditions posées par la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité du traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale (ci-après la « directive »)³.

3. L'article 2 de la directive définit son champ d'application personnel comme suit:

Les faits et le contexte légal

2. La présente demande de décision préjudicielle concerne, notamment, des modifications apportées à la loi néerlandaise portant régime général en matière d'incapacité de travail, la Nederlandse Algemene Arbeids-ongeschtheidswet² (ci-après « l'AAW »),

« La présente directive s'applique à la population active, y compris les travailleurs indépendants, les travailleurs dont l'activité est interrompue par une maladie, un accident ou un chômage involontaire et les personnes à la recherche d'un emploi, ainsi qu'aux travailleurs retraités et aux travailleurs invalides. »

* Langue originale: l'anglais.

1 — Arrêt du 24 février 1994 (C-343/92, Rec. p. I-571).

2 — Loi du 11 décembre 1975, *Staatsblad* 674, telle que modifiée.

3 — JO 1979, L 6, p. 24.

L'article 4, paragraphe 1, de la directive dispose que:

« Le principe de l'égalité de traitement implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment à l'état matrimonial ou familial, en particulier en ce qui concerne:

— le champ d'application [des régimes de sécurité sociale auxquels la directive s'applique] et les conditions d'accès au régime... »

La directive s'applique aux régimes légaux qui assurent une protection contre les risques, entre autres, de maladie et d'invalidité⁴. L'article 8 imposait aux États membres de mettre en œuvre la directive pour le 23 décembre 1984. L'article 4, paragraphe 1, de la directive peut avoir un effet direct à défaut de mesures d'application adéquates⁵.

4. L'AAW, et la genèse de ses modifications, sont, pour les besoins de la présente affaire, bien résumés dans l'arrêt de la Cour dans l'affaire Roks e.a.:

« (3) A l'origine, l'AAW, qui est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1976 conférait aux hommes, ainsi qu'aux femmes non mariées, aux termes d'une incapacité de travail d'une année, un droit à une prestation d'incapacité de travail dont le montant ne dépendait ni des autres revenus éventuels du bénéficiaire ni d'une perte de revenus subie par celui-ci.

(4) Le droit à une prestation au titre de l'AAW a été étendue aux femmes mariées par la Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen (loi instaurant l'égalité entre les hommes et les femmes en matière de droit aux prestations) du 20 décembre 1979⁶. Cette loi a en même temps subordonné le droit à prestations pour tous les assurés, à l'exception de certaines catégories, à la condition que le bénéficiaire ait perçu, au cours de l'année précédant le commencement de son incapacité de travail, en raison de son travail ou en relation avec celui-ci, un revenu déterminé, supérieur ou égal, initialement à 3 423,81 HFL (ci-après la 'condition de revenu'). Cette condition de revenu était exigée de toutes les personnes dont l'incapacité de travail avait commencé après le 1^{er} janvier 1979.

4 — Voir article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive.

5 — Voir arrêt du 4 décembre 1986, Pays-Bas/Federatie Nederlandse Vakbeweging, (71/85, Rec. p. 3855, points 12 à 23), et voir également, par exemple, arrêt du 24 mars 1987, McDermott et Cotter (286/85, Rec. p. 1453, point 17); arrêt du 11 juillet 1991, Johnson (C-31/90, Rec. p. I-3723, point 36), ainsi que l'affaire Roks e.a., point 18.

6 — Citée dans les présentes conclusions comme loi de 1979.

- (5) En vertu des dispositions transitoires de la loi précitée du 20 décembre 1979, les hommes et les femmes non mariées, dont l'incapacité de travail avait commencé avant le 1^{er} janvier 1979, continuaient à avoir droit à une prestation sans devoir satisfaire à la condition de revenu. Les femmes mariées dont l'incapacité était antérieure au 1^{er} octobre 1975 n'avaient aucun droit à prestation, même si elles satisfaisaient à la condition de revenu. Quant à celles dont l'incapacité avait commencé entre le 1^{er} octobre 1975 et le 1^{er} janvier 1979, elles n'avaient droit à une prestation que si elles satisfaisaient à la condition de revenu.
- (6) Par plusieurs arrêts du 5 janvier 1988, le Centrale Raad van Beroep a jugé que ces dispositions transitoires constituaient une discrimination fondée sur le sexe, incompatible avec l'article 26 du pacte international relatif aux droits civiques et politiques du 19 décembre 1966⁷, et que les femmes mariées, dont l'incapacité de travail était antérieure au 1^{er} janvier 1979, avaient droit, avec effet au 1^{er} janvier 1980, date d'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 1979, à une prestation au titre de l'AAW dans les mêmes conditions que les hommes, c'est-à-dire sans condition de revenu, même lorsque le début de leur incapacité était antérieur au 1^{er} octobre 1975.
- (7) Les dispositions transitoires jugées discriminatoires à l'égard des femmes mariées ont été abrogées par une loi du 3 mai 1989⁸. Celle-ci a toutefois prévu, à son article 33, que les personnes dont l'incapacité de travail est antérieure au 1^{er} janvier 1979 et qui introduisent une demande de prestation au titre de l'AAW après le 3 mai 1989, doivent satisfaire à la condition de revenu, et à l'article IV, que la prestation au titre de l'AAW est retirée aux personnes dont l'incapacité de travail est antérieure au 1^{er} janvier 1979, si elles ne satisfont pas à la condition de revenu. Ce retrait, qui aurait dû intervenir initialement au 1^{er} juin 1990, a été reporté au 1^{er} janvier 1991 par une loi ultérieure.
- (8) Par arrêt du 23 juin 1992, le Centrale Raad van Beroep a estimé que le montant de la condition de revenu, qui, en 1988, était de 4 403,52 HFL/an, constituait une discrimination indirecte à l'égard des femmes, contraire à l'article 26 du pacte international précité, et à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7, et que la condition de revenu devait être considérée comme étant remplie si le bénéficiaire avait au cours de l'année précédant le début de son incapacité de travail, perçu un 'certain revenu' »⁹.

8 — Citée dans les présentes conclusions comme loi de 1989.

9 — Affaire C-343/92, points 3 à 8. Les questions posées par le Centrale Raad van Beroep dans cette affaire se réfèrent à la condition de revenu telle qu'elle a été interprétée par la Cour le 23 juin 1992, c'est-à-dire la condition qu'il existe un certain revenu. Nous utiliserons la notion de « condition de revenu » dans ce sens dans la discussion qui suit; voir point 15 ci-après.

7 — *Recueil des traités des Nations unies*, volume 999, p. 171.

5. Dans l'affaire Roks e.a., différents demandeurs, nouveaux et anciens, qui étaient affectés par la loi de 1989 mettaient en cause les décisions leur refusant ou leur retirant des allocations. Le Raad van Beroep te 's Hertogenbosch a déféré un certain nombre de questions à la Cour en vue d'une décision à titre préjudiciel. Deux de ces questions (la deuxième et la troisième) sont d'une importance particulière dans la présente affaire¹⁰. La deuxième question visait à savoir si le retrait pour l'avenir d'un droit acquis en vertu de l'effet direct en droit communautaire d'une disposition d'une directive qui n'a pas été mise en œuvre correctement était contraire au principe communautaire de sécurité juridique. La Cour a répondu comme suit:

« Le droit communautaire ne s'oppose pas à l'introduction d'une législation nationale qui, en subordonnant le maintien du bénéfice d'une prestation d'incapacité du travail à une condition applicable dorénavant tant aux hommes qu'aux femmes, a pour effet de retirer à celles-ci, pour l'avenir, des droits qu'elles tiraient de l'effet direct de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE. »

6. La troisième question dans l'affaire Roks e.a. visait à savoir si des dispositions telles que la loi de 1989 - pouvaient être objective-

ment justifiées par des considérations budgétaires qui affectaient (pratiquement) exclusivement (en ce qui concerne les nouvelles demandes) ou en grande majorité (dans le cas de retrait de droits existants) les femmes mariées et qui entraînaient ainsi en principe, à l'égard de ces femmes, des discriminations indirectes au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive. La réponse de la Cour a été la suivante:

« L'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE s'oppose à l'application d'une législation nationale faisant dépendre l'octroi d'une prestation d'incapacité de travail de la condition d'avoir perçu un certain revenu au cours de l'année précédant le début de l'incapacité, condition qui, bien que ne distinguant pas selon le sexe, affecte un nombre beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes, même lorsque l'adoption de cette législation nationale est justifiée par des considérations d'ordre budgétaire. »

7. La présente demande de décision préjudicielle émane de deux affaires qui ont été introduites devant le Centrale Raad van Beroep: la première affaire concerne M^{me} Posthuma-van Damme, la seconde affaire, M. Oztürk. La prestation de M^{me} Posthuma-van Damme lui a été retirée conformément à la modification apportée à l'AAW par la loi de 1989, qui a étendu la condition de revenu aux personnes dont l'incapacité de travail était antérieure au 1^{er} janvier 1979; le bénéfice de la prestation a été refusé à M. Oztürk

10 — La première question dans l'affaire Roks e.a. concernait le retrait *rétroactif* à des prestations auxquelles les personnes concernées avaient droit mais dont elles n'avaient pas encore demandé le bénéfice en ce qui concerne la période du 23 décembre 1984 au 3 mai 1989, en vertu de l'effet direct de l'article 4, paragraphe 1, de la directive. La quatrième question concernait la possibilité pour les personnes qui ne relevaient pas du champ d'application de la directive d'en invoquer les termes.

conformément à la première modification apportée à l'AAW par la loi de 1979, qui introduisait la condition de revenu, en ce qui concerne une incapacité survenue à partir du 1^{er} janvier 1979.

l'Arrondissementsrechtbank te Rotterdam de son recours mettant en cause la décision de la Detam.

8. M^{me} Posthuma-van Damme, qui est une femme mariée, a travaillé comme indépendante jusqu'à ce qu'elle tombe malade à la fin de 1974; elle a été reconnue comme étant atteinte d'une incapacité de travail depuis le 1^{er} octobre 1976 (alors que, en sa qualité de femme mariée, elle n'avait pas droit à une prestation). Conformément aux arrêts de 1988 du Centrale Raad van Beroep, ci-dessus mentionnés, elle a introduit avec succès une demande de prestation pour incapacité de travail auprès de l'organisme de sécurité sociale compétent, le Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (direction de l'association professionnelle pour le commerce de détail, les artisans et les femmes au foyer, ci-après la « Detam »)¹¹. Conformément à l'article IV de la loi de 1989, tel que modifié, cette prestation lui a plus tard cependant été retirée par la Detam¹², avec effet au 1^{er} janvier 1991, au motif que, durant l'année qui avait précédé son incapacité de travail, elle ne satisfaisait pas à la condition de revenu¹³. M^{me} Posthuma-van Damme a fait appel devant le Centrale Raad van Beroep contre le rejet par

9. M. Oztürk a travaillé jusqu'en 1988. Il a perçu des allocations de chômage jusqu'au 17 avril 1990, date à laquelle il a débuté dans un nouvel emploi. Il a toutefois cessé cette activité, une nouvelle fois, le 13 septembre 1990, en raison de problèmes psychiatriques et il a été établi qu'il aurait dû être déclaré inapte au travail dès le 1^{er} avril 1989. Il est considéré comme ayant cessé le travail avant cette date en raison de son chômage. L'allocation pour incapacité de travail a été refusée à M. Oztürk par une autre association professionnelle, agissant en tant qu'organisme de sécurité sociale, le Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (ci-après la « NAB »), au motif que, durant l'année qui a précédé la survenance de son incapacité de travail, il ne satisfaisait pas à la condition de revenu¹⁴. M. Oztürk avait également saisi le Centrale Raad van Beroep d'un recours contre la décision de rejet de l'Arrondissementsrechtbank te Rotterdam.

10. Le Centrale Raad van Beroep indique, dans son ordonnance de renvoi du 14 octobre 1994, que la décision de la Cour dans l'affaire Roks e.a. soulève certaines questions d'interprétation. En particulier, il cherche à

11 — Cette demande a été faite le 26 octobre 1988, et la prestation a été accordée par une décision du 25 juillet 1989.

12 — Par décision du 26 mars 1991.

13 — Bien que la décision de la Detam du 26 mars 1991, retirant l'allocation à M^{me} Posthuma-van Damme, conformément à l'article IV de la loi de 1989, ait été prise avant la décision du Centrale Raad van Beroep du 23 juin 1992, selon laquelle le montant du revenu exigé constituait une discrimination indirecte inadmissible à l'encontre des femmes, l'avocat de la Detam a exposé à l'audience que le cas de M^{me} Posthuma-van Damme avait été réexaminé par la suite et que le retrait de la prestation avait été confirmé au motif qu'elle n'avait pas perçu de salaire au cours de l'année précédant le commencement de son incapacité de travail.

14 — Les différents mémoires indiquent à la fois le 23 octobre 1992 et le 23 octobre 1991 comme date à laquelle la décision en cause a été prise, mais cette erreur manifeste n'a pas d'importance pour la présente affaire.

savoir si l'arrêt de la Cour était limité à l'article IV de la loi de 1989 (traitant du retrait de l'allocation) et si seules des considérations d'ordre budgétaire étaient exclues comme justification objective potentielle de mesures affectant un nombre beaucoup plus important de femmes que d'hommes ou si, selon l'arrêt en cause, aucune justification de ce type n'existait à cet égard s'agissant de la condition de revenu imposée par l'AAW. La juridiction nationale soulève une nouvelle fois le problème de la sécurité juridique, en demandant si une condition de revenu, qui ne serait normalement pertinente qu'au moment où l'on admet une personne au bénéfice d'une prestation, peut être imposée après ce moment.

11. Le Centrale Raad van Beroep a demandé, par conséquent, que les questions suivantes soient déférées à la Cour à titre préjudiciel:

« S'il est constant qu'une condition de revenu insérée dans un régime légal concernant l'incapacité de travail affecte davantage de femmes que d'hommes ¹⁵:

1) (concernant la première affaire) Faut-il interpréter le droit communautaire en ce

sens qu'il s'oppose à ce que, en application de l'article IV de la loi du 3 mai 1989, une prestation d'incapacité de travail au titre de l'AAW acquise en raison d'une incapacité de travail survenue avant le 1^{er} janvier 1979 ne soit plus servie au motif que depuis le 1^{er} juillet 1991, cette disposition subordonne le maintien du droit à la prestation à la condition d'avoir perçu des revenus au titre d'une activité professionnelle ou en rapport avec une telle activité avant la survenance de l'incapacité?

2) (concernant la seconde affaire) Faut-il interpréter le droit communautaire en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'une prestation d'incapacité de travail au titre de l'AAW soit refusée en application de l'article 6 de l'AAW (dans sa version modifiée depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 décembre 1979 et en tenant compte de la décision du 23 juin 1992 du Centrale Raad van Beroep) qui subordonne l'octroi d'une prestation à la condition que le bénéficiaire ait perçu des revenus au titre d'une activité professionnelle ou en rapport avec une telle activité au cours de l'année qui a précédé le jour auquel l'incapacité de travail est survenue à savoir en l'espèce le 1^{er} avril 1989? »

Observations

15 — On considère normalement qu'il y a discrimination lorsqu'une mesure affecte un nombre beaucoup plus important ou considérablement plus important de personnes d'un sexe ou de l'autre. Voir Rinner-Kühn, (171/88, Rec. p. 2743); du 7 février 1991, Nimz (C-184/89, Rec. p. I-297, point 15); Roks e.a., point 38; et du 14 décembre 1995, Nolte C-317/93, non encore publié au Recueil, point 28, et point 57 des conclusions de l'avocat général M. Léger, du 31 mai 1995). Dans l'arrêt Roks e.a., il a été considéré que la condition néerlandaise de revenu avait cet effet; aussi, nous partons de l'idée qu'il en va de même dans la présente affaire.

12. Des observations ont été déposées par la Detam et la NAB, le gouvernement néerlandais et la Commission.

13. La Detam et la NAB ont fait valoir que l'arrêt Roks e.a. n'avait exclu que des considérations de nature purement budgétaire comme motif pouvant justifier une discrimination indirecte apparente¹⁶. Elles font valoir que la loi de 1979 a transformé l'AAW qui était auparavant une disposition générale de sécurité sociale en une disposition garantissant contre la perte de salaire ceux qui étaient affectés par une incapacité de travail, principe auquel le Centrale Raad van Beroep a fait référence dans son ordonnance de renvoi. Des considérations de nature budgétaire ont influencé ce changement de politique, mais il n'en n'a pas moins été un choix de politique sociale qui relevait du pouvoir d'appréciation imparti au législateur national¹⁷. Ce principe d'assurance contre la perte de revenu a été renforcé par la loi de 1989 qui a éliminé certaines particularités du régime précédent qui subsistaient encore.

14. Le gouvernement néerlandais fait valoir que l'arrêt Roks e.a. devrait être interprété en ce sens qu'il se borne à exclure des tentatives de justification fondées sur des motifs purement budgétaires. Si l'AAW, telle qu'elle a été modifiée, affecte plus de femmes que d'hommes, il s'agit là d'une simple conséquence du fait que le nombre d'hommes qui fait partie de la population active est plus important que celui des femmes, ce qui a inévitablement un lien avec l'objectif social visé qui est de garantir les travailleurs contre la perte de leur salaire. L'arrêt de 1992 du Raad van Beroep (portant sur le montant de

revenu requis) a éliminé tout élément de discrimination qui n'était pas nécessaire. La compétence des États membres pour déterminer leur politique sociale en général et, notamment, pour maintenir un lien entre les cotisations de sécurité sociale (provenant des revenus des salariés) et les prestations en matière de sécurité sociale, serait affaiblie par un arrêt contraire de la Cour.

15. La Commission, qui avait plaidé dans ses observations écrites pour une interprétation très large de l'arrêt Roks e.a., a indiqué au cours de la procédure orale qu'elle n'avait pas interprété la condition de revenu figurant dans l'arrêt et, par conséquent, également dans l'ordonnance de renvoi dans la présente affaire comme se référant au montant spécifique (4 403,52 HFL par an) imposé avant l'arrêt du Centrale Raad van Beroep du 23 juin 1992 qui a introduit la condition prévoyant « un certain revenu »¹⁸. Les propositions de la Commission à un stade antérieur (visant à établir un lien entre le revenu antérieur et le montant de la prestation) ont été faites comme alternative à la règle nécessitant un revenu spécifique. L'agent de la Commission a admis au cours de la procédure orale que le fait d'imposer comme condition « un certain revenu » relevait bien de la compétence des États membres. Il a fait valoir qu'en toute hypothèse, la Cour était saisie d'un faux problème, puisque les personnes qui n'avaient pas de revenu ne relevaient de toute façon pas du champ d'appli-

16 — La Detam et la NAB ont présenté des observations écrites pratiquement identiques et des observations orales complémentaires.

17 — Voir l'article 118 du traité instituant la Communauté économique européenne.

18 — La procédure orale devant le Raad van Beroep te 's Hertogenbosch, qui a eu pour conséquence de renvoyer l'affaire Roks e.a. à la Cour, avait été précédée de l'arrêt du Centrale Raad van Beroep relatif au montant du revenu requis. Toutefois, l'ordonnance de renvoi n'a été déferée à la Cour que le 30 juin 1992 et s'est référée à l'arrêt précité. Comme cela ressort du résumé de la législation néerlandaise dans Roks e.a., citée ci-dessus, la Cour a pris également en considération ce développement.

cation personnel de la directive et ne pouvaient l'invoquer.

16. Dans ses observations écrites, la Commission met en doute le bien-fondé de la saisine de la Cour du cas de M. Oztürk, au motif que M. Oztürk étant un homme, il n'était par conséquent pas désavantagé par rapport aux femmes par la condition de revenu. Toutefois, l'agent de la Commission n'a pas insisté sur ce point au cours de la procédure orale parce que, selon lui, les mêmes principes s'appliquaient *mutatis mutandis* aux lois de 1979 et de 1989.

L'analyse au fond

17. Nous traiterons d'abord de l'argumentation présentée par la Commission au cours de la procédure orale, à savoir que les personnes qui ne remplissaient pas la condition consistant dans le fait d'avoir perçu un certain revenu au cours de l'année précédant le début de leur incapacité de travail ne relevaient pas du champ d'application personnel de la directive et ne pouvaient, par conséquent, l'invoquer. Cet argument rappelle l'argument avancé par les associations professionnelles défenderesses et le gouvernement néerlandais dans l'affaire *Roks e.a.* pour tenter d'exclure certaines questions¹⁹. Cet argument a été rejeté par la Cour, qui a observé que c'était à la juridiction nationale

qu'il appartenait d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, la nécessité d'une demande préjudicielle et la pertinence des questions posées à la Cour et que l'une des questions posées portait précisément sur le point de savoir quelles étaient les conséquences en droit national pour les personnes qui ne relevaient pas du champ d'application de la directive d'une incompatibilité éventuelle entre la loi de 1989 et la directive²⁰.

18. L'argumentation de la Commission dans la présente affaire semble être plus de fond que de procédure, en ce qu'elle vise à établir que la discrimination entre les personnes qui perçoivent un revenu et les autres ne saurait constituer une discrimination interdite par l'article 4, paragraphe 1, de la directive, au motif que la directive ne peut empêcher la discrimination envers ceux auxquels elle ne s'applique pas (aux femmes qui ne font pas partie de la population active y compris les travailleurs en retraite et les invalides). Toutefois, il n'apparaît pas clairement que la catégorie de personnes qui perçoivent un certain revenu coïncide totalement avec la catégorie de personnes auxquelles la directive est applicable, conformément à son article 2. En fait, tant M^{me} Posthuma-van Damme que M. Oztürk sont susceptibles de relever du champ d'application personnel de la directive, en dépit de leur incapacité à satisfaire à la condition de revenu posée par l'AAW. La Commission elle-même a suggéré dans ses observations écrites que M^{me} Posthuma-van Damme aurait dû être considérée comme remplissant les conditions de l'article 2, en sa qualité de travailleur indépendant invalide

19 — Arrêt *Roks e.a.*, point 14.

20 — Arrêt *Roks e.a.*, point 16.

lorsqu'elle a introduit une demande en vue de bénéficier de la prestation prévue par l'AAW. De manière analogue, M. Oztürk était au chômage avant que ne débute son incapacité de travail, bien que l'ordonnance de renvoi ne fasse pas apparaître clairement s'il était une personne dont les activités professionnelles avaient été interrompues par un chômage involontaire ou une personne à la recherche d'un emploi. Alors que la Cour est compétente pour interpréter la directive, la question de savoir si des personnes d'une catégorie spécifique définie par la loi nationale (et notamment, les demandeurs dans la présente affaire) relèvent du champ d'application de la directive, est aussi une question de fait et de droit national qu'il incombe au juge national de trancher ²¹.

19. Par conséquent, la première question est de savoir si le principe général de sécurité juridique interdit de mettre fin à des allocations, en application de règles nationales introduites postérieurement et réglementant le droit à de telles prestations. Si l'on part pour les besoins de la présente discussion de l'idée que les règles nationales ne sont pas, sinon, contraires au droit commentaire, et notamment à l'article 4, paragraphe 1 de la directive, il nous semble que la Cour a déjà répondu à cette question dans l'arrêt *Roks e.a.*.

20. La Cour a jugé dans l'arrêt *Roks e.a.* que la directive laisse intacte la compétence que les articles 117 et 118 du traité reconnaissent

aux États membres pour définir leur politique sociale dans le cadre d'une collaboration étroite organisée par la Commission et, partant, la nature et l'étendue des mesures de protection sociale y compris en matière de sécurité sociale, ainsi que les modalités concrètes de leur réalisation ²². La Cour a jugé également que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'un État membre, en contrôlant ses dépenses sociales, prenne des mesures qui ont pour effet de retirer à certaines catégories de personnes le bénéfice de prestations de sécurité sociale, à condition que ces mesures respectent le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, tel qu'il est défini à l'article 4, paragraphe 1, de la directive ²³. La Cour en a conclu que le droit communautaire ne s'oppose pas à l'introduction d'une législation nationale qui, en subordonnant le maintien du bénéfice d'une prestation d'incapacité de travail à une condition applicable dorénavant tant aux hommes qu'aux femmes, a pour effet de retirer à celles-ci des droits pour l'avenir ²⁴.

21. Le Centrale Raad van Beroep exprime sa préoccupation dans l'ordonnance de renvoi, s'agissant du fait que, nonobstant l'arrêt *Roks e.a.*, une condition de revenu qui n'est pertinente que lorsqu'on admet l'intéressé au bénéfice d'une prestation devrait s'appliquer même lorsque le droit à bénéficier de la prestation a déjà débuté. Toutefois, lorsque les

²¹ — Voir les conclusions de l'avocat général M. Léger dans l'affaire *Nolte*, précitée, point 42.

²² — Point 28; voir également les arrêts du 9 juillet 1987, *Allemagne c. a./Commission*, (281/85, 283/85, 284/85, 285/85 et 287/85, Rec. p. 3203), et du 7 mai 1991, *Commission/Belgique*, (229/89, Rec. p. I-2205).

²³ — Point 29 de l'arrêt; voir également arrêts du 11 juin 1987, *Teuling*, (30/85, Rec. p. 2497; *Commission/Belgique*, précité, et du 19 novembre 1992, *Molenbroek*, (C-226/91, Rec. p. I-5943).

²⁴ — Point 30 de l'arrêt.

États membres agissent dans le cadre de leur compétence, ils ne sont soumis qu'à des principes légaux et constitutionnels nationaux (y compris, naturellement, les principes de droit international qui peuvent être applicables dans le système juridique national). Aussi longtemps que les États membres satisfont aux conditions posées par la directive en ce qui concerne l'égalité de traitement, ils sont compétents pour organiser leur régime de sécurité sociale, conformément à leurs ressources, à leurs besoins et à leurs objectifs de politique sociale. Cependant, indépendamment de la question de savoir si le principe communautaire de sécurité juridique imposerait de maintenir ce droit à des prestations de sécurité sociale si lesdites prestations relevaient du droit communautaire, ce principe ne s'applique pas aux dispositions de la loi néerlandaise en cause dans la présente affaire. Le droit communautaire ne fait pas obstacle au retrait pour l'avenir d'une prestation de sécurité sociale dont un particulier bénéficiait déjà, sous réserve que soit respecté le principe de l'égalité de traitement. Il y a lieu de distinguer ce cas de figure des tentatives de retirer, *avec effet rétroactif*, des droits acquis en vertu de l'effet direct des dispositions d'une directive qui n'a pas été mise en œuvre ou qui l'a été de manière inadéquate²⁵.

22. Puisque le droit communautaire n'impose pas d'exigences spécifiques en ce qui concerne le droit à continuer à bénéficier de prestations, tel qu'opposé à leur octroi ou à leur refus d'emblée, il en résulte que les questions soulevées dans les affaires

Posthuma-van Damme et Oztürk sont en pratique identiques. Les différentes mesures nationales auxquelles il a été fait référence dans les questions (respectivement, l'article IV de la loi de 1989 et l'article 6 de l'AAW, tel que modifié par la loi de 1979), imposent toutes deux la même condition de revenu, s'agissant des différentes périodes auxquelles l'incapacité a débuté (respectivement avant et après le 1^{er} janvier 1979). On peut, par conséquent, répondre en même temps à ces deux questions, sans tenir compte des problèmes que la situation de M. Oztürk pourrait soulever.

23. Ces deux questions visent en fait à savoir si la réponse à la troisième question déferée à la Cour dans l'affaire Roks e.a. excluait toute justification objective en dehors de considérations budgétaires en ce qui concerne la condition de revenu prévue par les dispositions néerlandaises relatives aux prestations de sécurité sociale en cas d'incapacité de travail. La Cour a répondu que l'article 4, paragraphe 1, de la directive s'oppose à l'application d'une condition de revenu telle que celle en litige, qui affecte un nombre beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes, « même lorsque l'adoption de cette législation nationale est justifiée par des considérations d'ordre budgétaire ». La réponse de la Cour pourrait être lue comme excluant des justifications pour des motifs autres que purement budgétaires. A la lumière de la fois du texte de la question adressée à la Cour et de la discussion de la Cour elle-même sur ces problèmes, les doutes dont a fait part le Centrale Raad van Beroep sur la portée de l'arrêt précité sont par conséquent compréhensibles.

25 — Telle a été la réponse de la Cour aux premières questions posées dans l'affaire Roks e.a. précitée à la note 10; voir également arrêt du 13 mars 1991, Cotter et McDermott, (C-377/89, Rec. p. I-1155, point 25).

24. Toutefois, nous pensons qu'une lecture attentive de l'arrêt *Roks* e.a. montre que la Cour n'a pas abouti à des conclusions aussi générales. La Cour a fait remarquer que l'article 4, paragraphe 1, de la directive, s'oppose à l'application d'une mesure nationale qui, bien que formulée de façon neutre, désavantage en fait un pourcentage beaucoup plus élevé de femmes que d'hommes, à moins que cette mesure ne soit justifiée par des facteurs objectifs et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe ²⁶. Or, tel est le cas, a dit pour droit la Cour, si les moyens choisis répondent à un but légitime de la politique sociale de l'État membre dont la législation est en cause, sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi par celle-ci et sont nécessaires à cet effet ²⁷. La Cour a fait observer que si des considérations d'ordre budgétaire peuvent être la base des choix de politique sociale d'un État membre et influencer la nature ou l'étendue des mesures de protection sociale qu'il souhaite adopter, elles ne constituent toutefois pas en *elles-mêmes* un objectif poursuivi par cette politique et, par tant, ne sauraient justifier une discrimination au détriment de l'un des sexes ²⁸.

25. Nous considérons par conséquent que la Cour n'a pas exclu la possibilité de justifier objectivement par des considérations de politique sociale le fait qu'une condition de revenu affecte beaucoup plus de femmes que d'hommes. L'avocat général M. Darmon a envisagé cette question de manière plus générale dans ses conclusions dans l'affaire *Roks* e.a.. Il a également rejeté la possibilité de justifier un effet discriminatoire, en se référant

uniquement à des considérations budgétaires, mais il a fait observer que de telles considérations pourraient néanmoins influencer la nature des régimes de sécurité sociale instaurés par les États membres. Il a ensuite continué en indiquant ce qui suit:

« Aussi, si une réglementation a pour objet de compenser une perte de revenu subie par une personne qui appartient à la population active lors de la survenance de son incapacité, un État membre est fondé, lorsque les ressources budgétaires affectées au paiement des prestations correspondantes sont ou risquent de devenir insuffisantes, d'en réserver le bénéfice à ceux dont le revenu professionnel antérieur à la réalisation du risque attestent qu'ils exerçaient une activité professionnelle significative.

Toutefois, une telle condition de revenu ne saurait être fixée sans avoir égard aux caractéristiques du marché du travail et, notamment, à certaines modalités d'emploi de la main-d'œuvre féminine, telle que l'activité à temps partiel » ²⁹.

26. Nous partageons l'analyse de l'avocat général M. Darmon. Il nous semble que le fait d'exiger uniquement un « certain revenu » pour admettre une personne à bénéficier d'une prestation pour incapacité de travail tient compte de la situation de la

26 — Point 33; voir également arrêt *Commission/Belgique*, précité, point 13.

27 — Point 34; voir également l'arrêt *Molenbroek*, précité, point 13.

28 — Point 35.

29 — Points 55 et 56 des conclusions.

main-d'œuvre féminine, que l'on trouve souvent en grand nombre dans des emplois peu payés ou à temps partiel. Elle exclut naturellement le paiement de prestations d'invalidité à des personnes qui ne percevaient pas de revenu d'un travail ou en relation avec un travail, exclusion qui affecte une plus grande proportion de femmes que d'hommes. Toutefois, le droit communautaire ne saurait imposer la nature ou la portée de mesures nationales de protection sociale et chaque État membre est libre d'organiser son système de protection sociale de manière à en garantir la cohérence³⁰. Chercher à garantir un revenu minimal aux personnes affectées par la perte de revenu en raison de leur incapacité de travail semble être un objectif légitime de politique sociale, et le système en vigueur aux Pays-Bas vise, compte tenu de

l'exigence de revenus actuellement applicable, une très large catégorie de telles personnes.

27. Les présentes observations ne sont présentées que pour fournir des indications à la juridiction nationale, s'agissant des considérations sur lesquelles elle devrait fonder sa décision. C'est à la juridiction nationale qu'il incombe en dernier lieu de déterminer si les moyens choisis répondent à un but légitime de la politique sociale de l'État membre dont la législation est en cause, sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi par celle-ci et sont nécessaires à cet effet.

Conclusion

28. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous concluons qu'il convient de répondre aux questions déferées par le Centrale Raad van Beroep comme suit:

« S'il est établi qu'une condition de revenu imposée par la législation relative à l'incapacité de travail, affecte un plus grand nombre de femmes que d'hommes, le droit communautaire ne doit pas être interprété en ce sens qu'il fait obstacle à l'application des dispositions nationales qui subordonnent le maintien ou l'octroi de prestations pour incapacité de travail à la condition que le bénéficiaire ait perçu des revenus au titre d'une activité professionnelle ou en rapport avec une telle activité au cours de l'année qui a précédé la survenance de l'incapacité de travail si les dispositions nationales en cause répondent à un but légitime de la politique sociale de l'État membre, sont aptes à atteindre l'objectif poursuivi par celle-ci et sont nécessaires à cet effet. »

30 — Voir l'arrêt *Roks e.a.*, point 28; arrêt *Commission/Belgique*, précité, point 21; arrêt *Nolte*, précité, points 33 et 34.