Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME ELEANOR SHARPSTON
présentées le 18 décembre 2014[1]

Affaire C-65/14

Charlotte Rosselle
contre
Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) et Union nationale des mutualités libres

[demande de décision préjudicielle formée par le tribunal du travail de Nivelles (Belgique)]

«Politique sociale — Directive 92/85/CEE — Sécurité et santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes — Prestation de maternité pendant le congé de maternité — Période minimale de cotisation de 120 jours de travail sur une période de 6 mois — Interruption — Fonctionnaire titulaire prenant un congé pour convenance personnelle pour commencer à travailler en tant que travailleur salarié — Directive 2006/54/CE — Égalité de traitement entre hommes et femmes au travail»

1. En droit belge, une travailleuse n'a droit à une prestation de maternité que si, au cours des six mois précédant son congé de maternité, elle a totalisé au moins 120 jours de travail. M^me Rosselle, qui a travaillé en Flandre, a introduit une demande en vue d'obtenir cette prestation. Bien qu'elle ait travaillé depuis plusieurs années, sa demande a été rejetée parce que son statut professionnel avait changé et qu'elle n'avait pas accompli la période minimale de cotisation requise depuis qu'elle avait commencé son nouveau travail. Le tribunal du travail de Nivelles (Belgique) (ci-après la «juridiction de renvoi») cherche maintenant à être éclairé par la Cour sur la manière dont il convient d'interpréter l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité[2], qui prévoit que les États membres ne peuvent en aucun cas exiger à cette fin des périodes de travail préalable supérieures à douze mois immédiatement avant la date présumée de l'accouchement. La juridiction de renvoi demande également si le refus d'accorder à M^me Rosselle une prestation de maternité implique une discrimination fondée sur le sexe et viole ainsi la directive sur l'égalité de traitement[3]. Le présent renvoi préjudiciel fournit par conséquent à la Cour une occasion de clarifier comment s'articulent la protection accordée à la travailleuse enceinte (ou à la travailleuse accouchée ou allaitante) et la protection dont bénéficient les travailleuses contre la discrimination fondée sur le sexe en matière d'emploi et de travail.

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (JO L 348, p. 1, ci-après la «directive sur la maternité»), telle que modifiée (à l'époque des faits au principal) par la directive 2007/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 juin 2007 (JO L 165, p. 21).

3 — Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) (JO L 204, p. 23, ci-après la «directive sur l'égalité de traitement»).

Législation

Droit de l'Union européenne

2. La directive sur la maternité vise à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (article 1er, paragraphe 1).

3. Le neuvième considérant de cette directive indique que la protection de la sécurité et de la santé de telles travailleuses ne doit pas défavoriser les femmes sur le marché du travail et ne doit pas porter atteinte aux directives en matière d'égalité de traitement entre hommes et femmes.

4. L'article 2 de la directive sur la maternité définit une «travailleuse enceinte» comme «toute travailleuse enceinte qui informe l'employeur de son état, conformément aux législations et/ou pratiques nationales» et définit, en outre, une «travailleuse accouchée» et une «travailleuse allaitante» comme des travailleuses qui sont considérées comme telles en vertu des législations et/ou pratiques nationales et qui informent leur employeur de leur état, conformément à ces législations et/ou pratiques [4].

5. L'article 8 de la directive sur la maternité, intitulé «Congé de maternité», dispose ce qui suit:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les travailleuses au sens de l'article 2 bénéficient d'un congé de maternité d'au moins quatorze semaines continues, réparties avant et/ou après l'accouchement, conformément aux législations et/ou pratiques nationales.

2. Le congé de maternité visé au paragraphe 1 doit inclure un congé de maternité obligatoire d'au moins deux semaines, réparties avant et/ou après l'accouchement, conformément aux législations et/ou pratiques nationales.»

6. L'article 11 concerne les droits liés au contrat de travail des travailleuses protégées.

7. En vertu de l'article 11, point 2, tant les droits liés au contrat de travail des travailleuses protégées en congé de maternité que le maintien d'une rémunération et/ou le bénéfice d'une prestation adéquate pour ces travailleuses doivent être assurés. L'article 11, point 3, indique qu'une telle prestation est jugée adéquate «lorsqu'elle assure des revenus au moins équivalents à ceux que recevrait la travailleuse concernée dans le cas d'une interruption de ses activités pour des raisons liées à son état de santé, dans la limite d'un plafond éventuel déterminé par les législations nationales» [5]. En vertu de l'article 11, point 4, les États membres ont la faculté de soumettre le droit à la rémunération ou à cette prestation «à la condition que la travailleuse concernée remplisse les conditions d'ouverture du droit à ces avantages prévues par les législations nationales», mais ces conditions «ne peuvent en aucun cas prévoir des périodes de travail préalable supérieures à douze mois immédiatement avant la date présumée de l'accouchement».

8. L'objectif de la directive sur l'égalité de traitement, qui est fondée sur l'article 141, paragraphe 3, du traité CE (actuel article 157, paragraphe 3, TFUE) est de garantir l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité de rémunération pour un même travail ou un travail de même valeur (considérant 4 et article 1er).

4 — Dans les présentes conclusions, je me référerai aux «travailleuses protégées» pour désigner ces trois catégories de travailleuses, prises dans leur ensemble.

5 — Selon le dix-huitième considérant de la directive sur la maternité, la notion de prestation adéquate en cas de congé de maternité «doit être considérée comme un point technique de référence en vue de fixer le niveau de protection minimale et ne devrait en aucun cas être interprétée comme impliquant une analogie de la grossesse à la maladie».

9. Le considérant 23 de cette directive renvoie à la jurisprudence de la Cour selon laquelle un traitement défavorable lié à la grossesse ou à la maternité infligé à une femme constitue une discrimination directe fondée sur le sexe et indique que la directive sur l'égalité de traitement couvre un tel traitement.

10. Aux fins de la directive sur l'égalité de traitement, il existe une «discrimination directe» dans «la situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable en raison de son sexe qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable» [article 2, paragraphe 1, sous a)] et il existe une «discrimination indirecte» dans «la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes d'un sexe par rapport à des personnes de l'autre sexe, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires» [article 2, paragraphe 1, sous b)].

11. En vertu de l'article 2, paragraphe 2, sous c), la discrimination inclut «tout traitement moins favorable d'une femme lié à la grossesse ou au congé de maternité au sens de la directive [sur la maternité]».

12. L'article 5, qui figure au chapitre 2 du titre II de la directive sur l'égalité de traitement («Égalité de traitement dans les régimes professionnels de sécurité sociale»), dispose ce qui suit:

«Sans préjudice de l'article 4, toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe est proscrite dans les régimes professionnels de sécurité sociale, en particulier en ce qui concerne:

a) le champ d'application de tels régimes et les conditions d'accès à de tels régimes;

b) l'obligation de cotiser et le calcul des cotisations;

c) le calcul des prestations, y compris les majorations dues au titre du conjoint et pour personne à charge, et les conditions de durée et de maintien du droit aux prestations.»

13. L'article 14, paragraphe 1, qui figure au chapitre 3 du titre II de la directive sur l'égalité de traitement («Égalité de traitement en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail»), dispose notamment ce qui suit:

«Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe est proscrite dans les secteurs public ou privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne:

a) les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées ou au travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion;

[…]»

14. Il est expressément mentionné que la directive sur l'égalité de traitement (voir l'article 28) ne fait pas obstacle aux dispositions relatives à la protection de la femme, notamment en ce qui concerne la grossesse et la maternité, et est sans préjudice des dispositions, entre autres, de la directive sur la maternité [6].

6 — Voir, également, considérant 24.

Droit belge

15. En vertu de l'article 128 de la loi du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités (ci-après la «loi de 1994»), lu en combinaison avec l'article 203 de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi de 1994 (ci-après l'«arrêté royal»), le paiement d'une prestation de maternité est soumis, en Belgique, à deux conditions. Premièrement, la travailleuse doit avoir totalisé, au cours des six mois précédant la date d'obtention du droit aux prestations [7], au moins 120 jours de travail. Deuxièmement, elle doit fournir la preuve que les cotisations de sécurité sociale en rapport avec les prestations ont été effectivement payées pendant cette période.

16. L'arrêté royal prévoit que les personnes qui, dans la période de 30 jours suivant la date à laquelle prend effet leur démission volontaire comme agent statutaire, acquièrent la qualité de titulaire d'une prestation de maternité sont dispensées de la période minimale de cotisation pour autant qu'elles aient été employées pendant une période ininterrompue d'au moins six mois comme agent statutaire [8]. De même, la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses dispense les fonctionnaires qui ont été licenciés de la période minimale de cotisation.

Les faits à l'origine du litige, la procédure et la question préjudicielle

17. M^me^ Rosselle a commencé à travailler comme enseignante en Communauté flamande en septembre 2003. Elle a été nommée en tant que fonctionnaire titulaire par la Communauté flamande en septembre 2008.

18. Le 1^er^ septembre 2009, M^me^ Rosselle a obtenu une mise en disponibilité pour convenances personnelles en tant que fonctionnaire [9] en vue d'enseigner dans des classes d'immersion linguistique en Communauté française [10], où elle était occupée en tant que travailleur salarié. À cette époque, elle était déjà enceinte.

19. Le congé de maternité de M^me^ Rosselle a débuté le 11 janvier 2010 [11] et celle-ci a accouché le 2 février 2010. M^me^ Rosselle a introduit une demande auprès de l'Union nationale des mutualités libres (ci-après l'«UNM»), qui est la caisse mutuelle d'assurance maladie à laquelle elle est affiliée, en vue d'obtenir une prestation de maternité pendant son congé de maternité.

20. Le 23 février 2010, l'UNM a rejeté cette demande au motif que M^me^ Rosselle avait commencé à travailler en tant que travailleur salarié (plutôt qu'en tant que fonctionnaire titulaire) le 1^er^ septembre 2009. À l'époque où son congé de maternité a débuté, elle n'avait donc pas accompli la période minimale de cotisation requise en droit national. La décision indiquait en outre, en substance, que le droit belge ne dispense de cette condition que les fonctionnaires licenciés (mais pas les fonctionnaires mis en disponibilité).

7 — C'est-à-dire, en principe, lorsque son congé de maternité débute.

8 — Si elles ont été employées pendant une période de moins de six mois en cette qualité, cette période est prise en considération aux fins du calcul de la période minimale de cotisation.

9 — Un tel statut permet à un fonctionnaire, à sa demande, d'arrêter de travailler en tant que fonctionnaire, de manière temporaire, pour des motifs personnels. Un fonctionnaire mis en disponibilité a le droit de réintégrer ses fonctions en tant que fonctionnaire.

10 — Les classes d'immersion permettent à des élèves de la Communauté française – dont la langue maternelle est, en principe, le français – de suivre des cours dans une autre langue (en général, le néerlandais).

11 — Il est constant que M^me^ Rosselle n'a pas continué à percevoir des salaires de la Communauté française pendant son congé de maternité.

21. M^me^ Rosselle a formé un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi, qui a déféré à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'arrêté royal […] portant exécution de la [loi de 1994], dans son titre III, chapitre III, sections 1 et 2 viole-t-il [la directive sur la maternité] et [la directive sur l'égalité de traitement] en ne prévoyant pas de dispense de stage [période minimale de cotisation] pour l'agent statutaire mis en disponibilité pour convenances personnelles qui est en congé de maternité, alors que tel est le cas de l'agent statutaire démissionnaire et de l'agent statutaire licencié?»

22. Des observations écrites ont été déposées par M^me^ Rosselle, l'UNM, le gouvernement belge et la Commission européenne. Il n'a été demandé aucune audience et aucune audience n'a été tenue.

Appréciation

Remarques préliminaires

23. Il ressort de la décision de renvoi qu'il existe un vide juridique en Belgique pour les fonctionnaires qui ont accouché peu de temps après avoir été mises en disponibilité pour convenances personnelles. À la différence des fonctionnaires qui démissionnent ou sont licenciées, les fonctionnaires qui commencent à travailler en tant que travailleurs salariés, après avoir obtenu une mise en disponibilité pour convenances personnelles, n'ont droit à une prestation de maternité qu'après avoir accompli une nouvelle période minimale de cotisation.

24. La question centrale dans le présent renvoi préjudiciel est, en substance, celle de savoir si un tel changement dans le statut professionnel peut constituer une base valable, au regard de l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité, pour exiger d'une travailleuse demandant à obtenir une prestation de maternité d'accomplir une nouvelle période minimale de cotisation, même si elle travaille sans interruption depuis plusieurs années déjà. Ce qui est en cause ici n'est donc pas, comme telle, la période minimale de cotisation en droit belge (120 jours de travail sur une période de six mois), qui est largement inférieure à la période maximale prévue par la directive sur la maternité, mais plutôt la manière dont cette période minimale de cotisation est appliquée.

25. La réponse à cette question n'est pas uniquement pertinente dans une situation telle que celle en cause dans la procédure au principal. À la différence de M^me^ Rosselle, la travailleuse concernée peut n'avoir pas encore accompli la période minimale de cotisation au moment où elle obtient une mise en disponibilité pour convenances personnelles et commence à être occupée en tant que travailleur salarié. Dans ce contexte également, il est essentiel de déterminer si la période de travail antérieure à ce changement doit être prise en considération en vue de respecter la limite fixée à l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité.

26. La juridiction de renvoi demande, en outre, s'il existe une discrimination en ce qui concerne le droit à une prestation de maternité entre les fonctionnaires qui, à l'instar de M^me^ Rosselle, accouchent après avoir obtenu une mise en disponibilité pour convenances personnelles et commencent à travailler en tant que travailleurs salariés, et les fonctionnaires qui accouchent après avoir été licenciés ou après avoir démissionné. Les observations écrites portent également sur la question de savoir si une personne dans la situation de M^me^ Rosselle devrait être traitée de la même manière qu'une fonctionnaire qui accouche et a conservé son statut de fonctionnaire «active». Toutefois, selon moi, ce que la juridiction de renvoi cherche en réalité à déterminer, c'est de savoir si le refus d'accorder à M^me^ Rosselle une prestation de maternité implique une discrimination fondée sur le sexe, interdite au titre de la directive sur l'égalité de traitement.

27. Enfin, bien que cette question ne soit pas spécifiquement soulevée dans la décision de renvoi, je me dois de préciser d'emblée que les règles contenues à l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité ainsi qu'à l'article 14, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité de traitement ont, selon moi, un effet direct vertical.

28. Selon une jurisprudence constante, dans tous les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers sont fondés à les invoquer devant la juridiction nationale à l'encontre de l'État membre [12]. L'article 11, point 4, de la directive sur la maternité interdit aux États membres, de manière non équivoque, de subordonner le droit à une prestation de maternité à des périodes de travail préalable supérieures à douze mois immédiatement avant la date présumée de l'accouchement. S'il est vrai que les États membres demeurent compétents pour définir les périodes minimales de cotisation pour obtenir une prestation de maternité, cette compétence ne peut en aucune manière porter atteinte à cette interdiction [13]. De même, l'article 14, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité de traitement exclut de manière générale et dans des termes non équivoques toute discrimination fondée sur le sexe dans les domaines qu'il énumère [14].

29. En outre, figure au nombre des entités qui peuvent se voir opposer les dispositions d'une directive susceptibles d'avoir des effets directs un organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers [15].

30. C'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient de vérifier si l'UNM remplit ces conditions [16]. Les informations dont dispose la Cour semblent indiquer qu'il est probable que ce soit le cas, étant donné que l'UNM est compétente pour l'octroi ou le refus de prestations de maternité en Belgique. Si cette opinion est correcte, M^me^ Rosselle peut invoquer l'article 11, point 4, de la directive sur la maternité et l'article 14, paragraphe 1, de la directive sur l'égalité de traitement lorsqu'elle demande sa prestation dans la procédure au principal.

L'article 11, point 4, de la directive sur la maternité s'oppose-t-il à une règle telle que celle appliquée à M^me^ Rosselle dans la procédure au principal?

31. L'article 11, point 4, de la directive sur la maternité précise que les États membres ont la faculté de soumettre le droit à la rémunération ou à une prestation de maternité à la condition que la travailleuse concernée remplisse les conditions d'ouverture du droit. Ces conditions ne peuvent toutefois prévoir des «périodes de travail préalable supérieures à douze mois immédiatement avant la date présumée de l'accouchement».

12 — Voir, très récemment, arrêt Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, point 46 et jurisprudence citée).

13 — Voir, par analogie (en ce qui concerne les trois premiers points de l'article 11 de la directive sur la maternité), arrêt Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, points 44 à 46).

14 — Voir, par analogie, arrêt Napoli (EU:C:2014:128, point 48).

15 — Voir arrêt Foster e.a. (C-188/89, EU:C:1990:313, point 22). Les termes anglais «special powers» ne rendent peut-être pas adéquatement le sens de la formule «pouvoirs exorbitants» utilisée en droit administratif français, qui sous-tend le français dans lequel cet arrêt a (naturellement) été rédigé. Dans une affaire ultérieure au moins, la Cour a utilisé, à la place de cette formule, la formule «exceptional powers» (arrêt Kuso, C-614/11, EU:C:2013:544, point 32). Voir également arrêt GDF Suez/Commission (T-370/09, EU:T:2012:333, point 314).

16 — De même, c'est à la juridiction de renvoi qu'il appartient de vérifier si l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), qui est également une partie défenderesse dans la procédure au principal, figure au nombre des entités qui peuvent se voir opposer les dispositions d'une directive susceptibles d'avoir un effet direct.

32. La juridiction de renvoi cherche à être éclairée, en substance, sur la manière dont les termes «périodes de travail préalable» devraient être interprétés. Pour répondre à cette question, il est nécessaire de prendre en compte le libellé, l'économie et les objectifs de l'article 11, point 4, de la directive sur la maternité.

33. L'article 11, point 4, ne contient aucune indication selon laquelle le changement d'emploi ou de statut professionnel peut constituer un motif valable pour exiger d'un travailleur qu'il accomplisse une nouvelle période minimale de cotisation. Au contraire, la référence à des «périodes de travail» au pluriel dans la plupart des versions linguistiques dans lesquelles l'article 11, point 4, de la directive sur la maternité a été adopté en 1992 semble indiquer que de tels changements n'ont pas d'incidence sur le plafond fixé dans cette disposition [17].

34. La référence au «travail» préalable à l'article 11, point 4, second alinéa, est étroitement liée aux catégories de travailleuses que la directive sur la maternité vise à protéger [18]. La notion de «travailleur» dans cette directive ne saurait recevoir une interprétation variant dans chaque système juridique national, mais revêt une portée communautaire [19]. Elle doit être définie selon des critères objectifs qui caractérisent la relation de travail en considération des droits et des devoirs des personnes concernées. Or, la caractéristique essentielle de la relation de travail est la circonstance qu'une personne accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle reçoit une rémunération [20].

35. Pour autant que ces dernières conditions soient remplies, la nature du lien juridique liant le travailleur à l'employeur, statut de droit public ou contrat de droit privé, ne peut avoir aucune incidence sur la question de savoir si la personne doit, ou non, être considérée comme un travailleur [21].

36. Au 1er septembre 2009 (date à laquelle elle a obtenu sa mise en disponibilité pour convenances personnelles), Mme Rosselle avait été enseignante depuis plusieurs années, tout d'abord sur une base contractuelle (à compter du mois de septembre 2003) et ensuite en tant que fonctionnaire titulaire (à compter du mois de septembre 2008). Elle a alors commencé un emploi en tant que travailleur salarié pour la Communauté française, et ce jusqu'au 11 janvier 2010, date à laquelle son congé de maternité a débuté. Dans ce contexte, il ne fait selon moi aucun doute que, au moment où elle a accouché, Mme Rosselle avait travaillé depuis plus de douze mois au sens de l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité et que, par conséquent, cette dernière disposition s'oppose à une règle telle que celle en cause dans la procédure au principal.

37. Cette interprétation est conforme à l'objet et au but de l'article 11, point 4, second alinéa.

17 — Voir les versions anglaise, espagnole, française, grecque, italienne et portugaise. Les autres versions linguistiques (allemande, danoise et néerlandaise) n'affectent pas cette conclusion étant donné qu'elles utilisent une forme passive et évitent ainsi d'utiliser un nom au pluriel ou au singulier.

18 — Les indépendants (par opposition aux travailleurs salariés) bénéficient d'une protection au titre de la directive 2010/41/UE du Parlement européen et du Conseil, du 7 juillet 2010, concernant l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, et abrogeant la directive 86/613/CEE du Conseil (JO L 180, p. 1).

19 — Arrêt Kiiski (C-116/06, EU:C:2007:536, points 24 et 25).

20 — Ibidem (point 25 et jurisprudence citée).

21 — Voir, en ce qui concerne la libre circulation des travailleurs, arrêts Lawrie-Blum (66/85, EU:C:1986:284, point 20) et Bettray (344/87, EU:C:1989:226, point 16). Cette conclusion est confirmée, au moins implicitement, par la directive 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail (JO L 183, p. 1), qui a été à la base de l'adoption de la directive sur la maternité (voir note 2 ci-dessus). L'article 2, paragraphe 1, de la directive 89/391 prévoit que cette directive s'applique «à tous les secteurs d'activités, *privés ou publics* (activités industrielles, agricoles, commerciales, administratives, de service, éducatives, culturelles, de loisirs, etc.)» (c'est moi qui souligne).

38. En vertu de l'article 8 de la directive sur la maternité, les États membres doivent prendre les mesures nécessaires pour que les travailleuses bénéficient d'un congé de maternité d'au moins quatorze semaines continues, réparties avant et/ou après l'accouchement, conformément aux législations et/ou pratiques nationales. Le congé de maternité vise, premièrement, à assurer la protection de la condition biologique de la femme au cours de sa grossesse et à la suite de celle-ci et, deuxièmement, à assurer la protection des rapports particuliers entre la femme et son enfant au cours de la période qui fait suite à la grossesse et à l'accouchement, en évitant que ces rapports soient troublés par le cumul des charges résultant de l'exercice simultané d'une activité professionnelle [22].

39. Le droit au congé de maternité n'aurait pas d'effet utile s'il n'était pas assorti du maintien d'une rémunération ou, à tout le moins, du bénéfice d'une prestation adéquate [23]. Par conséquent, bien que l'article 11, points 2 et 3, de la directive sur la maternité n'implique pas une obligation de maintenir intégralement la rémunération pendant le congé de maternité, le législateur de l'Union a souhaité garantir que la travailleuse bénéficie, pendant ce congé, d'un revenu d'un montant au moins équivalent à celui de la prestation prévue par les législations nationales en matière de sécurité sociale en cas d'interruption de ses activités pour des raisons de santé [24]. Le respect de cette protection minimale fait l'objet d'un contrôle juridictionnel [25].

40. Une règle telle que celle en cause dans la procédure au principal est clairement en contradiction avec ces objectifs. Elle rend difficile pour la travailleuse à laquelle elle s'applique de prendre un congé de maternité (à tout le moins au-delà de la période de congé obligatoire) si elle entend conserver un revenu suffisant. Continuer à travailler dans ces circonstances est susceptible non seulement d'affecter négativement la condition biologique de la femme au cours de sa grossesse et à la suite de celle-ci, mais également de constituer une ingérence dans les rapports particuliers entre la femme et son enfant au cours de la période qui fait suite à l'accouchement. Celles qui risquent le plus d'être négativement affectées sont les catégories les plus vulnérables de travailleuses (par exemple, les travailleuses à faibles revenus vivant seules ou avec des enfants à charge), qui ne peuvent probablement pas se permettre de vivre sans une prestation de maternité pendant leur congé de maternité.

41. Pour ces raisons, je n'accepte pas l'argument du gouvernement belge selon lequel M^me^ Rosselle n'a pas cotisé *spécifiquement* au régime de sécurité sociale des *travailleurs salariés* pendant au moins six mois [26]. Cet argument présuppose une distinction entre différents statuts professionnels. Comme la procédure au principal l'illustre, accepter celle-ci priverait de tout effet utile la limite imposée aux États membres par l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité.

42. Je me dois d'ajouter que le résultat serait différent si M^me^ Rosselle avait obtenu une mise en disponibilité pour convenances personnelles le 1^er^ septembre 2009 *sans* commencer un nouveau travail. Comme je l'ai souligné, la directive sur la maternité vise à protéger les femmes engagées dans une relation de travail. Par conséquent, la protection minimale accordée par l'article 11, point 4, second alinéa, présuppose que la femme cherchant à obtenir la prestation de maternité soit une «travailleuse»

22 — Voir, en particulier, arrêts Hofmann (184/83, EU:C:1984:273, point 25); Boyle e.a. (C-411/96, EU:C:1998:506, point 41), et D. (C-167/12, EU:C:2014:169, point 34).

23 — Dix-septième considérant de la directive sur la maternité. Voir, également, arrêt Boyle e.a. (EU:C:1998:506, point 30). Même avant la date pour laquelle les États membres devaient transposer la directive sur la maternité, la Cour avait jugé que, à la lumière du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes, «le montant [de la prestation de maternité] ne pourrait être minime au point de mettre en cause l'objectif du congé de maternité, qui est de protéger les travailleurs féminins avant et après l'accouchement» (arrêt Gillespie e.a., C-342/93, EU:C:1996:46, point 20).

24 — Arrêts Boyle e.a. (EU:C:1998:506, point 36), et TSN et YTN (C-512/11 et C-513/11, EU:C:2014:73, point 36).

25 — Arrêt Gassmayr (EU:C:2010:386, point 51).

26 — Selon les informations dont dispose la Cour, M^me^ Rosselle a cotisé au régime de sécurité sociale dans le secteur public jusqu'au 1^er^ septembre 2009.

à l'époque où elle sollicite un tel avantage [27]. Cette disposition n'emporte évidemment qu'une protection minimale. Rien ne s'oppose à ce qu'un État membre prévoie qu'une interruption dans l'emploi (éventuellement, jusqu'à une durée maximale) n'affecte pas le droit à une prestation de maternité [28].

La directive sur l'égalité de traitement s'oppose-t-elle à une règle telle que celle appliquée à M^me^ Rosselle dans la procédure au principal?

43. En règle, une «discrimination directe» au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive sur l'égalité de traitement présuppose que la personne concernée démontre qu'elle est traitée de manière moins favorable en raison de son sexe qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable et qu'un tel traitement concerne l'emploi et le travail. L'article 2, paragraphe 2, sous c), de cette directive indique que tout traitement moins favorable d'une femme lié à la grossesse ou au congé de maternité au sens de la directive sur la maternité constitue une discrimination fondée sur le sexe [29].

44. Comme je l'ai indiqué, l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive sur la maternité s'oppose à une règle telle que celle en cause dans la procédure au principal [30]. Strictement parlant, il n'est dès lors pas nécessaire de déterminer si cette règle implique un traitement moins favorable lié à la grossesse ou au congé de maternité dans un des domaines couverts par la directive sur l'égalité de traitement. Dans un souci d'exhaustivité, j'examinerai néanmoins également cette question.

45. L'article 5 de la directive sur l'égalité de traitement ne semble pas pertinent dans le cadre du présent renvoi préjudiciel. Cette disposition concerne l'égalité de traitement dans les régimes professionnels de sécurité sociale et interdit, en particulier, toute discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne le champ d'application de tels régimes et les conditions qui permettent d'y accéder, l'obligation de cotiser et le calcul des cotisations ainsi que le calcul des prestations, y compris les majorations dues au titre du conjoint et pour personne à charge, et les conditions de durée et de maintien du droit aux prestations. S'il est vrai que la procédure au principal concerne le droit à une prestation de maternité, qui est une prestation de sécurité sociale, cette prestation, par sa nature même, ne concerne que des femmes.

46. La Commission fait toutefois valoir que la règle en cause dans la procédure au principal dissuade les fonctionnaires titulaires féminins de prendre un congé pour convenances personnelles en vue de commencer un emploi en tant que travailleur salarié pendant les six mois qui précèdent le début de leur congé de maternité. Il donne donc lieu à une discrimination fondée sur le sexe en ce qui concerne l'accès à l'emploi, interdite par l'article 14 de la directive sur l'égalité de traitement.

47. Pour répondre à cet argument, il est nécessaire de déterminer si, et dans quelle mesure, une travailleuse telle que M^me^ Rosselle se trouve dans une situation comparable à celle d'un travailleur masculin.

27 — Cela est confirmé par les termes introductifs de l'article 11 («[e]n vue de garantir aux *travailleuses* […]») ainsi que par le point 4, premier alinéa, de cette disposition («[…] ont la faculté de soumettre le droit à la rémunération ou à la prestation […] à la condition que la *travailleuse concernée* remplisse les conditions d'ouverture du droit à ces avantages […]») (c'est moi qui souligne). Il peut toutefois exister des situations dans lesquelles une femme devrait être considérée comme une «travailleuse enceinte» au sens de la directive sur la maternité bien qu'elle n'accomplisse pas, en fait, de prestations en faveur de son employeur et sous la direction de celui-ci. Dans son arrêt Kiiski, par exemple, la Cour a jugé que le bénéfice du congé d'éducation ne fait pas perdre à une travailleuse cette qualité (EU:C:2007:536, points 27 à 33).

28 — Voir, par analogie, arrêts Jiménez Melgar (C-438/99, EU:C:2001:509, point 37) et TSN et YTN (EU:C:2014:73, point 37).

29 — Le neuvième considérant de la directive sur la maternité et le considérant 23 de la directive sur l'égalité de traitement mettent en lumière le lien étroit qui existe entre ces deux instruments. Tandis que le premier indique, notamment, que les mesures de protection de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes ne doivent pas défavoriser les femmes sur le marché du travail, le second précise qu'un tel traitement défavorable constitue une discrimination directe fondée sur le sexe.

30 — Voir, en particulier, point 36 ci-dessus.

48. Il est de jurisprudence constante que les travailleuses qui bénéficient du congé de maternité «se trouvent dans une situation spécifique qui exige qu'une protection spéciale leur soit accordée, mais qui ne peut pas être assimilée à celle d'un homme ni à celle d'une femme qui occupent effectivement leur poste de travail» [31]. De même, la situation d'une femme en congé de maternité n'est pas comparable à celle d'un travailleur en congé de maladie [32]. Pour cette raison, une femme n'a pas nécessairement le droit de recevoir une rémunération intégrale pendant son congé de maternité, à condition que le montant des prestations ne soit pas minime au point de mettre en cause l'objectif du congé de maternité, qui est de protéger les travailleurs féminins avant et après l'accouchement [33].

49. En outre, bien que l'article 11, point 3, de la directive sur la maternité prévoie que la prestation de maternité doit être au moins équivalente à celle que recevrait la travailleuse concernée dans le cas d'une absence pour des raisons liées à son état de santé, le dix-huitième considérant de cette directive précise qu'il s'agit seulement d'un point technique de référence qui n'implique pas d'analogie de la grossesse à la maladie. Ainsi, la situation d'une travailleuse telle que M[me] Rosselle pendant sa grossesse et son congé de maternité n'est pas comparable à celle d'un homme qui est temporairement absent du travail en raison de son état de santé. Par conséquent, contrairement au gouvernement belge, je considère comme dénuée d'importance dans le cadre de l'examen d'une éventuelle discrimination directe la circonstance que, en Belgique, l'accès à une prestation de maternité et l'accès à une prestation de maladie (y compris par un travailleur masculin) sont tous deux subordonnés à la même période minimale de cotisation, appliquée d'une manière similaire.

50. Néanmoins, comme la Commission le fait valoir à juste titre, la «situation spéciale» d'une travailleuse prenant un congé de maternité est sans préjudice de l'interdiction de discrimination à l'encontre d'un travailleur féminin *en sa simple qualité de travailleur*. Un traitement défavorable d'un travailleur en rapport avec la grossesse n'est susceptible d'affecter que des femmes: il s'agit, dès lors, d'une discrimination directe fondée sur le sexe [34].

51. Ainsi, par exemple, dans son arrêt Gillespie e.a., la Cour a expliqué que le principe de non-discrimination «exige que le travailleur féminin, qui continue à être lié à son employeur par le contrat ou la relation de travail durant le congé de maternité, bénéficie, même de manière rétroactive, d'une augmentation de salaire intervenue entre le début de la période couverte par le salaire de référence [à savoir le salaire qui sert de référence pour calculer la prestation de maternité] et la fin du congé de maternité comme tout autre travailleur». Exclure le travailleur féminin d'une telle augmentation pendant son congé de maternité «le discriminerait en sa seule qualité de travailleur puisque, si elle n'avait pas été enceinte, la femme aurait perçu le salaire augmenté» [35].

31 — Voir arrêts Gillespie e.a. (EU:C:1996:46, point 17); Abdoulaye e.a. (C-218/98, EU:C:1999:424, point 20); Alabaster (C-147/02, EU:C:2004:192, point 46), et Parviainen (C-471/08, EU:C:2010:391, point 40).

32 — Arrêts Boyle e.a. (EU:C:1998:506, point 40) et Saint Prix (C-507/12, EU:C:2014:2007, point 29). Dans son arrêt McKenna (C-191/03, EU:C:2005:513, point 56), la Cour a jugé que l'état de grossesse n'est pas assimilable à un état pathologique et que les troubles et complications survenant pendant la grossesse et entraînant une incapacité de travail relèvent des risques inhérents à l'état de grossesse et participent donc de la spécificité de cet état.

33 — Arrêt Gillespie e.a. (EU:C:1996:46, point 20).

34 — Voir, par exemple, au sujet d'un licenciement pour cause de grossesse ou pour une cause fondée essentiellement sur cet état, arrêts Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund (C-179/88, EU:C:1990:384, point 13); Brown (C-394/96, EU:C:1998:331, points 16, 24 et 25), et Mayr (C-506/06, EU:C:2008:119, points 46 et 50). Au sujet d'un refus d'engager une femme enceinte, voir arrêt Dekker (C-177/88, EU:C:1990:383, point 12). Au sujet des conditions pour modifier la durée d'un congé d'éducation dans le cadre d'une nouvelle grossesse, voir arrêt Kiiski (EU:C:2007:536, point 55).

35 — EU:C:1996:46, point 22. Voir également arrêt Alabaster (EU:C:2004:192, points 47 et 48). Dans son arrêt Lewen (C-333/97, EU:C:1999:512), la Cour a décidé, de manière similaire, qu'exclure les périodes de protection de la mère des périodes travaillées aux fins de l'octroi d'une prime visant à rémunérer rétroactivement le travail accompli discriminerait le travailleur féminin en sa seule qualité de travailleur puisque, si elle n'avait pas été enceinte, lesdites périodes auraient dû être comptées comme périodes travaillées (point 42).

52. De même, la Cour a jugé dans son arrêt Thibault [36] que la directive 76/207/CEE du Conseil [37] visait à conduire à une égalité substantielle plutôt que formelle. Par conséquent, «une femme qui subit un traitement défavorable en ce qui concerne ses conditions de travail, en ce sens qu'elle s'est vue privée du droit de faire l'objet d'une notation annuelle et, par voie de conséquence, de pouvoir profiter d'une promotion professionnelle à cause d'une absence pour congé de maternité, est discriminée en raison de sa grossesse et de son congé de maternité» et «[u]n tel comportement constitue une discrimination fondée directement sur le sexe […]» [38]. La Cour a répété, à plusieurs occasions, qu'une limitation imposée aux possibilités pour une femme d'être promue en conséquence de sa grossesse constitue une discrimination fondée sur le sexe [39].

53. Selon moi, il peut être déduit de l'article 14, paragraphe 1, sous a), de la directive sur l'égalité de traitement que ce raisonnement s'applique à l'évolution de carrière en général. En vertu de cette disposition, il ne peut y avoir aucune discrimination entre hommes et femmes en ce qui concerne leurs «conditions d'*accès à* l'emploi, aux activités non salariées ou au travail […], quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion» [40]. Par conséquent, les femmes devraient être en mesure de saisir de nouvelles opportunités de carrière sur un pied d'égalité avec les hommes.

54. Une règle telle que celle appliquée dans la procédure au principal est susceptible de dissuader des fonctionnaires titulaires féminins d'être mis en disponibilité pour convenances personnelles en vue de commencer un emploi comme travailleur salarié pendant les six mois qui précèdent le début de leur congé de maternité. En vertu de cette règle, l'acceptation du nouvel emploi en tant que travailleur salarié met fin à la période d'emploi précédent, remet le compteur à zéro et constitue le point de départ d'une nouvelle période minimale de cotisation. Cela peut avoir pour conséquence – comme en l'espèce – que la travailleuse perd son droit à une prestation de maternité pendant son congé de maternité.

55. Cela n'entraîne pas seulement, potentiellement, des effets préjudiciables immédiats pour la travailleuse concernée, tels qu'être obligée de continuer à exercer un emploi qui ne reflète pas pleinement ses qualifications, ou être privée du salaire plus attractif et du meilleur équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée dont elle pourrait bénéficier dans le cadre d'un nouveau travail [41]. Sa carrière peut également être négativement affectée à long terme. Il se peut (par exemple) qu'enseigner dans des classes d'immersion linguistique en Communauté française augmente les chances de promotion ultérieure par la Communauté flamande, ou qu'une telle expérience soit fortement appréciée par des employeurs privés impliqués dans la formation professionnelle ou l'enseignement de langues étrangères.

56. Pour ces raisons, je partage l'opinion de la Commission selon laquelle la règle en cause dans la procédure au principal implique un traitement moins favorable des travailleuses en rapport avec l'accès à l'emploi et, par conséquent, constitue une discrimination directe fondée sur le sexe au sens de l'article 14, paragraphe 1, sous a), de la directive sur l'égalité de traitement.

36 — C-136/95, EU:C:1998:178, point 32.

37 — Directive du 9 février 1976, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (JO L 39, p. 40). Cette directive a été abrogée et remplacée par la directive sur l'égalité de traitement.

38 — Arrêt Thibault (EU:C:1998:178, point 32).

39 — Voir, notamment, arrêts Sass (C-284/02, EU:C:2004:722, points 30, 31 et 58) et Napoli (EU:C:2014:128, points 31 à 33).

40 — Article 14, paragraphe 1, sous a) (c'est moi qui souligne).

41 — À nouveau, les catégories les plus vulnérables de travailleuses sont probablement les plus exposées à de telles conséquences préjudiciables. Voir point 40 ci-dessus.

Conclusion

57. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, je propose à la Cour de dire pour droit, en réponse à la question soulevée par le tribunal du travail de Nivelles, que:

Tant l'article 11, point 4, second alinéa, de la directive 92/85/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail (dixième directive particulière au sens de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 89/391/CEE) (la directive sur la maternité), telle que modifiée, que l'article 14, paragraphe 1, sous a), de la directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 juillet 2006, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (la directive sur l'égalité de traitement) s'opposent à ce qu'un État membre refuse d'accorder à une travailleuse une prestation de maternité au motif que, ayant obtenu une mise en disponibilité pour convenances personnelles en tant que fonctionnaire en vue de commencer un emploi en tant que travailleur salarié, son statut professionnel a changé et elle n'a pas accompli la période minimale de cotisation requise en vertu du droit national depuis qu'elle a commencé son nouvel emploi, si cette travailleuse avait déjà travaillé depuis plus de douze mois immédiatement avant la date présumée de l'accouchement.