CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO présentées le 17 septembre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Les questions préjudicielles posées par le Raad van Beroep te Amsterdam portent sur l'interprétation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale [1].

La juridiction de renvoi interroge la Cour sur la portée de l'interdiction de discriminations fondées sur le sexe par rapport au régime néerlandais, qui prévoit une majoration en faveur des titulaires d'une pension dont le conjoint à charge n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans. Elle demande notamment si la circonstance que l'octroi et le montant de cette majoration sont déterminés en fonction des éventuels revenus perçus au titre d'une activité professionnelle — ou liés à une telle activité — par le conjoint moins âgé constitue une discrimination indirecte, interdite par la directive précitée, dans la mesure où cela implique que principalement les hommes bénéficient de la majoration.

2. Tout en renvoyant au rapport d'audience pour les détails, nous résumons comme suit le contexte normatif national et les faits du litige principal.

L'Algemene Ouderdomswet (loi sur le régime général des pensions de vieillesse, ci-après « AOW »), telle qu'elle a été modifiée le 1er avril 1985 pour tenir compte de la directive 79/7, prévoit que toute personne a droit, au moment où elle atteint l'âge de 65 ans, à une pension de vieillesse, qui, si l'intéressé a accompli une période d'assurance intégrale de 50 années, s'élève à 50 % du salaire minimal net en vigueur pour les personnes mariées et à 70 % du salaire minimal net pour les personnes non mariées. En outre, le titulaire d'une pension marié, dont le conjoint à charge n'a pas atteint l'âge de 65 ans, a droit à une majoration dont le montant est réduit de 2 % par année civile pendant laquelle le conjoint n'a pas été assuré au titre de l'AOW. Cette majoration peut être versée directement au conjoint à charge, à la demande de ce dernier.

Jusqu'au 1er avril 1988, la majoration était accordée indépendamment du revenu éventuel du conjoint à charge du titulaire de la pension. En revanche, à partir de cette date, l'octroi et le montant de la majoration dépendent du revenu du conjoint; en effet, les revenus perçus par le conjoint à charge au titre d'une activité professionnelle salariée ou indépendante ou liés à une telle activité sont déduits de la majoration, à l'exception de la partie desdits revenus qui ne dépasse pas 15 % du salaire minimal brut et d'un tiers de la partie qui dépasse ce minimum.

En outre, à partir de la même date, la majoration maximale est égale à 30 % du salaire minimal net, alors que le montant de la

* Langue originale: l'italien.
1 — JO 1979, L 6, p. 24.

pension, pour une personne mariée dont le conjoint à charge n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans, est égal à 70 % du salaire minimal net, c'est-à-dire un montant égal à celui auquel une personne non mariée a droit. En substance, le montant de la majoration maximale est égal à la différence entre la somme des pensions maximales de deux conjoints qui sont, l'un et l'autre, titulaires d'une pension de vieillesse et la pension maximale à laquelle peut prétendre une personne non mariée.

3. Les faits de l'espèce peuvent être résumés comme suit. En vertu de l'AOW, le Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (ci-après « SVB ») a octroyé à M. Molenbroek, à partir du 1er mai 1990, une pension au taux plein d'homme marié égale à 70 % du salaire minimal net, étant donné que l'épouse à charge de l'intéressé n'avait pas encore atteint l'âge de 65 ans. Une majoration égale à 27,70 % de la majoration maximale prévue lui a été aussi octroyée: en fait, la SVB a déduit, selon les critères prévus par l'AOW, le revenu perçu par l'épouse du montant de la majoration maximale à laquelle il avait droit.

M. Molenbroek a saisi le Raad van Beroep te Amsterdam d'un recours dirigé contre la décision relative à la majoration, en faisant valoir que la condition d'octroi de la majoration maximale, c'est-à-dire l'exigence que le conjoint n'ait pas encore atteint l'âge de 65 ans et ne perçoive aucun revenu professionnel, constitue une discrimination indirecte fondée sur le sexe, puisque ce sont principalement les hommes qui bénéficient de la majoration en question. Aux fins d'apprécier si la législation qui vient d'être décrite est effectivement incompatible avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7, la juridiction nationale a effectué un renvoi à la Cour de justice.

Avant d'aborder les différentes questions, nous souhaiterions relever la singularité du cas dont il s'agit ici. M. Molenbroek invoque une discrimination au détriment des femmes pour se voir accorder, en tant qu'homme, une majoration plus importante. En effet, l'objectif poursuivi par le demandeur au principal consiste à obtenir que, pour l'octroi et le montant de la majoration, les revenus perçus par le conjoint moins âgé ne soient pas pris en considération, avec pour conséquence que le titulaire d'une pension dont le conjoint à charge n'a pas encore atteint l'âge de 65 ans (titulaire qui est dans la plupart des cas de sexe masculin) aurait toujours et en tout état de cause droit à la majoration maximale.

4. La première question du Raad van Beroep vise à savoir si le régime, décrit ci-avant, de la majoration, dont l'octroi et le montant dépendent uniquement des revenus professionnels perçus par le conjoint à charge, constitue une discrimination au sens de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7, lorsque cela implique que ce sont principalement les hommes qui peuvent en bénéficier.

Rappelons tout d'abord que, en vertu de ladite disposition, est interdite, en matière de sécurité sociale, toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial et familial, en particulier en ce qui concerne 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. Il ressort ainsi du libellé même de l'article 4, paragraphe 1, que l'octroi d'une majoration fondée, directement ou indirectement, sur le sexe des ayants droit est interdit [2].

2 — Voir arrêt du 11 juin 1987, Teuling, point 12 (30/85, Rec. p. 2497).

Il est incontestable que le régime en question n'établit aucune distinction fondée sur le sexe; il convient dès lors d'examiner si on ne peut pas y discerner les signes d'une discrimination indirecte. Ainsi qu'il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour en la matière [3], une présomption de discrimination indirecte existe lorsqu'une législation apparemment neutre, c'est-à-dire qui n'établit aucune distinction fondée sur le sexe, *désavantage* en fait un nombre proportionnellement plus élevé de personnes de l'un ou de l'autre sexe. Par conséquent, lorsqu'il s'avère qu'un pourcentage nettement plus faible de femmes que d'hommes (ou inversement) peuvent bénéficier de certaines prestations, la législation en question est en principe contraire à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7. Toutefois, ainsi que la Cour l'a déclaré, une telle présomption de discrimination tombe dès lors que le régime en question est « justifié par des facteurs objectifs et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe » [4].

5. Quant au cas d'espèce, relevons tout d'abord qu'il est incontesté entre les parties que ce sont principalement les hommes qui bénéficient de la majoration en cause et qu'en particulier les conditions d'octroi de la majoration maximale sont remplies presque exclusivement par les hommes. Cette situation est due essentiellement au fait que, dans un couple, le conjoint le plus jeune est normalement la femme: il s'agit d'une réalité sociale qui n'est assurément pas due à des facteurs discriminatoires. En fait, ce n'est pas sous cet angle que la législation en cause est contestée, mais parce que l'octroi et le montant de la majoration dépendent des revenus du conjoint plus jeune et, partant, dans la plupart des cas des revenus perçus par la femme.

Plus précisément, l'octroi d'une majoration en fonction du revenu perçu par le conjoint plus jeune aurait pour effet que, même dans les rares cas où l'homme est le conjoint moins âgé, l'ayant droit de sexe féminin ne pourrait presque jamais obtenir la majoration maximale. Cela tient au fait que, comme le montrent les données statistiques produites en cours de procédure, la plupart des femmes appartenant à la tranche d'âge de 60 à 65 ans ne perçoivent aucun revenu ou en tout cas un revenu très bas, tandis que les hommes relevant de la même catégorie d'âge exercent encore une activité professionnelle et perçoivent donc des revenus (professionnels) qui ne permettent pas au conjoint titulaire d'une pension (dans le cas d'espèce la femme) de pouvoir bénéficier de la majoration maximale. Une telle situation implique à l'évidence que, à l'intérieur de la catégorie des titulaires d'une pension dont le conjoint à charge est âgé de moins de 65 ans, un pourcentage nettement plus important d'hommes que de femmes pourra obtenir la majoration maximale.

Compte tenu de la jurisprudence précitée de la Cour, la majoration en cause serait donc contraire à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7, à moins qu'elle ne soit justifiée par des facteurs objectifs et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe. Nous estimons toutefois que, indépendamment des raisons susceptibles de justifier le fait que ce soient principalement les hommes qui peuvent prétendre à la majoration (maximale), le régime visé en l'espèce contient une disposition qui permet d'ores et déjà d'exclure qu'on puisse discerner dans ce régime l'existence d'une discrimination au détriment des femmes: nous faisons allusion à la circonstance que *la majoration est*

3 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 7 mai 1991, Commission/Belgique, point 13 (C-229/89, Rec. p. I-2205).

4 — Voir, notamment, arrêts précités du 7 mai 1991, Commission/Belgique, points 13 et 14, ainsi que du 11 juin 1987, Teuling, point 13.

directement versée au conjoint plus jeune, à la demande de ce dernier. La disposition en question implique en effet que *les conjoints plus jeunes sont « en fait » les destinataires de la majoration* et que, dans la mesure où la majoration leur est destinée, ils ne sont donc pas du tout désavantagés, au contraire! Par conséquent, nous ne voyons pas comment on pourrait raisonnablement soutenir que les femmes, qui sont en substance les principales « bénéficiaires » de la majoration, sont désavantagées par rapport aux hommes.

En définitive, la distinction établie par le régime en question entre titulaire de la majoration (ayant droit à pension) et destinataire de celle-ci (conjoint à charge), distinction qui est d'ailleurs révélatrice du but qu'on entend poursuivre au moyen de la majoration, suffit en tant que telle pour écarter la discrimination présumée.

6. Pour le cas où la Cour ne partagerait pas cette analyse, il convient d'examiner si le régime en question est justifié par des facteurs objectifs et étrangers à toute discrimination fondée sur le sexe.

A cet égard, le gouvernement néerlandais et la SVB ont fait valoir que la majoration a pour but d'assurer un minimum de moyens d'existence au couple. La majoration permettrait en effet aux conjoints de bénéficier d'un revenu social minimal, qui restera en substance inchangé même lorsque la majoration sera supprimée (quand le conjoint plus jeune aura atteint l'âge de 65 ans), et chacun d'eux bénéficiera alors, les autres conditions étant remplies, d'une pension égale à 50 % du salaire minimal net respectif. En d'autres termes, la majoration aurait pour but d'assurer que le revenu global des conjoints soit au moins égal à la somme des prestations auxquelles ils pourront prétendre lorsqu'ils seront l'un et l'autre titulaires d'une pension de vieillesse, c'est-à-dire égal au minimum social que l'AOW, conformément à son caractère de prestation de base, garantit aux conjoints qui sont l'un et l'autre titulaires d'une pension de vieillesse.

La Cour de justice a déjà eu l'occasion de dire que l'attribution d'un revenu social minimal fait partie intégrante de la politique sociale des États membres[5]; l'octroi d'une majoration destinée à garantir aux conjoints un revenu minimal constitue donc un moyen par lequel les Pays-Bas poursuivent, en principe, un objectif légitime de politique sociale.

Il convient toutefois de vérifier la proportionnalité de la mesure en question, c'est-à-dire si le moyen choisi (octroi de la majoration) est approprié et nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (garantir aux conjoints un revenu social minimal). Cette question est laissée en principe à l'appréciation du juge national, seul compétent pour apprécier les faits et interpréter le droit national, auquel il incombe en définitive d'établir si la majoration est effectivement destinée à garantir aux conjoints un revenu social minimal et si elle est nécessaire à cette fin.

7. Par la deuxième question, qui comporte deux parties, la juridiction de renvoi demande, d'une part, si l'article 4, paragraphe 1, de la directive en question empêche l'application dudit régime dans la

5 — Arrêt du 7 mai 1991, Commission/Belgique, précité, point 22.

mesure où d'autres revenus éventuels du titulaire de la pension ne sont pas pris en compte pour le calcul de la majoration et, d'autre part, si le caractère de prestation de base de l'AOW fait au contraire défaut dans les situations où la majoration n'est pas nécessaire pour garantir un minimum de moyens d'existence aux personnes ayant un conjoint à charge. Au moyen de cette question, la juridiction nationale entend donc précisément vérifier, par rapport aux points indiqués, la proportionnalité de la mesure en question et, partant, déterminer si cette mesure est objectivement justifiée.

M. Molenbroek soutient à cet égard que la circonstance que les revenus du titulaire de la pension ne sont pas pris en considération est de nature à exclure que la majoration a pour but d'assurer un minimum vital. Cette circonstance impliquerait en effet que la majoration est octroyée également à des titulaires de pension disposant de revenus propres considérables, donc à des personnes pour lesquelles une majoration n'est pas nécessaire pour assurer un minimum de moyens d'existence. En outre, le fait même que la majoration puisse être octroyée également dans des situations où elle n'est pas nécessaire pour garantir un minimum vital serait de nature à exclure le caractère de prestation de base de l'AOW.

Relevons tout d'abord que, comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt Commission/Belgique [6], les objectifs tels que celui consistant à assurer un certain revenu minimal s'inscrivent dans le cadre de la « politique sociale qui, en l'état actuel du droit communautaire, relève des États membres, lesquels disposent d'une marge d'appréciation raisonnable en ce qui concerne la nature des mesures de protection sociale et les modalités concrètes de leur réalisation ».

Cela étant dit, nous observons qu'il est sans doute vrai que le fait de ne pas prendre en considération les revenus du titulaire d'une pension ou également les éventuels revenus non professionnels perçus par le conjoint à charge peut aboutir à des situations dans lesquelles le couple se voit assurer, précisément grâce à la majoration, un revenu qui dépasse ce minimum vital. Une telle conséquence n'a cependant pas pour effet de mettre en cause le caractère de prestation de base de l'AOW, dans la mesure où cette dernière vise à assurer un revenu social minimal, indépendamment des éventuels revenus qui sont perçus par ailleurs par les deux conjoints. D'ailleurs, la Cour de justice a eu l'occasion de souligner que le droit communautaire ne s'oppose pas à ce qu'un État membre, en contrôlant ses dépenses sociales, tienne compte des besoins de certaines catégories, et notamment des obligations familiales plus importantes supportées par les personnes ayant un conjoint à charge [7].

En définitive, la circonstance que les revenus du titulaire d'une pension ne soient pas pris en considération pour déterminer le droit à la majoration et le montant de celle-ci n'est pas en contradiction avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7; il s'agit au contraire d'une condition nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi, à savoir assurer aux conjoints un revenu global égal à celui auquel ils auront droit lorsqu'ils seront l'un et l'autre titulaires d'une pension de vieillesse et que la majoration aura par conséquent été supprimée.

6 — Arrêt du 7 mai 1991, précité, point 22; dans un sens analogue, voir arrêt du 12 juillet 1984, Hofmann, point 27 (184/83, Rec. p. 3047).

7 — Voir arrêt du 7 mai 1991, Commission/Belgique, précité, points 24 et 25.

8. Nous estimons enfin que, compte tenu des conclusions auxquelles nous sommes parvenu quant aux deux premières questions, il n'y a pas lieu d'examiner la troisième question, par laquelle la juridiction nationale a soulevé le problème des conséquences, dans un cas tel que celui visé en l'espèce, de l'éventuelle violation de l'article 4, paragraphe 1, de la directive en question.

9. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de répondre comme suit aux questions posées par le Raad van Beroep te Amsterdam:

« L'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE doit être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à l'application d'une législation nationale en matière de sécurité sociale en vertu de laquelle l'octroi et le montant d'une majoration en faveur des titulaires d'une pension de vieillesse ayant à leur charge un conjoint âgé de moins de 65 ans, qui est en fait le destinataire de ladite majoration, sont déterminés en fonction des éventuels revenus professionnels perçus par le conjoint à charge, même si cette législation implique que ce sont principalement les hommes qui entrent en considération pour une telle majoration. »