CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 4 juin 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Comme dans d'autres affaires dont elle a été saisie antérieurement, la Cour est de nouveau invitée à préciser la portée du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans le domaine de la sécurité sociale, tel qu'il est énoncé à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE, du 19 décembre 1978, relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale [1].

2. Voyons dans quel contexte le problème est aujourd'hui posé à la Cour.

I — 3. Jean Borrie Clarke, ressortissante anglaise, demeurant avec son mari, a cessé, en janvier 1983, d'exercer toute activité rémunérée par suite d'une maladie qui la rendait inapte au travail.

4. En avril 1983, elle a demandé à bénéficier d'une pension d'invalidité non liée à des cotisations, prévue par l'article 36 de la Social Security Act de 1975.

5. La demande a été rejetée au motif que la demanderesse n'avait pas prouvé qu'elle se trouvait dans un état d'incapacité permanente l'empêchant de s'acquitter de tâches domestiques normales durant une période suffisamment longue pour qu'en vertu de la Social Security Act une femme mariée, vivant avec son mari, puisse être admise au bénéfice d'une pension.

6. L'intéressée a attaqué cette décision devant le Social Security Commissioner; entre-temps, l'article 11 de la Health and Social Security Act de 1984 a aboli le régime de pension non liée à des cotisations, avec effet au 29 novembre 1984, et introduit simultanément des modifications substantielles de l'article 36, sous a), de la Social Security Act de 1975, en créant un nouveau type de prestation appelé « Severe Disablement Allowance » (pension pour invalidité grave).

7. Le bénéfice de cette prestation a été soumis, en général, à des conditions plus rigoureuses que celles antérieurement prévues par la Social Security Act, quoique identiques pour les bénéficaires des deux sexes.

8. Bien que les nouvelles dispositions aient eu pour effet de mettre fin au paiement de pensions non liées à des cotisations à partir du 29 novembre 1984, la prestation pour invalidité grave ne pouvait être attribuée, à partir de cette date, qu'à certaines catégories de personnes dans lesquelles la requérante, Jean Borrie Clarke, n'entrait pas.

9. En ce qui concerne la grande majorité de la population, l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions a été fixée au 28 novembre 1985 ou au jour du cinquantième anniversaire des intéressés, dès lors qu'il se situait avant cette date.

10. Toutefois, il a été jugé nécessaire d'adopter une disposition transitoire visant les personnes qui avaient acquis un droit à une pension non liée à des cotisations avant le 29 novembre 1984 de façon à leur garantir un droit à une pension pour invalidité grave, même lorsqu'elles ne remplis-

* Traduit du portugais.

1 — JO L 6 du 10.1.1979, p. 24.

saient pas toutes les conditions posées par la Health and Social Security Act de 1984, eu égard à l'âge ou au caractère de l'invalidité.

11. Tel a été le rôle de l'article 20, paragraphe 1, des Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations de 1984.

12. Cette disposition a cependant exclu les personnes qui, comme la demanderesse au principal, n'avaient pas droit à une pension non liée à des cotisations en raison des conditions discriminatoires posées à l'égard des seules bénéficiaires du sexe féminin.

13. C'est pourquoi le Social Security Commissioner a saisi la Cour d'une question préjudicielle — qui a été reproduite dans le rapport d'audience — pour savoir si l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, a un effet direct dont les particuliers peuvent se prévaloir à l'encontre de l'État et qui est susceptible d'affecter l'applicabilité de dispositions discriminatoires; l'effet direct de la directive permet ainsi à une femme se trouvant dans la situation de la demanderesse au principal d'obtenir une pension d'invalidité à partir de la date à laquelle les États membres auraient dû avoir achevé la procédure de transposition de la directive en droit national, c'est-à-dire, en ce qui concerne le Royaume-Uni, à partir du 22 décembre 1984, date à laquelle le délai de six années après la notification de la directive venait à échéance.

14. L'article 4, paragraphe 1, mentionné prévoit que le principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale, que la directive vise à mettre en œuvre progressivement (article 1er), « 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 et les conditions d'accès aux régimes... ».

15. Selon l'article 3 de la même directive, le principe vise tous les régimes légaux qui assurent une protection contre les risques d'invalidité ainsi que les dispositions concernant l'aide sociale, destinée à les compléter ou à y suppléer. Il vise donc également les prestations en cause en l'espèce.

16. En raison de la complexité des régimes de sécurité sociale nationaux, la directive a accordé aux États membres une période relativement longue pour adopter les dispositions d'application nécessaires: six ans à compter de sa notification (article 8), délai pendant lequel les États membres devaient, notamment, prendre « les mesures nécessaires afin que soient supprimées les dispositions législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l'égalité de traitement » (article 5).

II — 17. Il ne fait aucun doute — et il n'y a, d'ailleurs, eu aucune contestation à cet égard — que les dispositions de la Social Security Act, prévoyant une condition supplémentaire (l'incapacité de s'acquitter des tâches domestiques normales) pour que les femmes mariées puissent bénéficier d'une pension non liée à des cotisations, sont discriminatoires.

18. Comme le gouvernement du Royaume-Uni l'explique dans ses observations, la suppression des pensions non liées à des cotisations a été l'une des mesures adoptées par le Royaume-Uni pour se conformer aux obligations qui lui incombaient au titre de la directive 78/7/CEE, puisque la condition supplémentaire posée présentait précisément un caractère discriminatoire.

19. Or, les dispositions transitoires figurant dans le texte réglementaire de 1984, relativement à la pension pour invalidité grave

(article 20, paragraphe 1), ont eu pour effet de perpétuer la situation de discrimination en résultant.

20. En vérité, à partir du 24 novembre 1984, les personnes qui, au cours de la période précédant immédiatement le 10 septembre ou le 29 novembre de la même année, avaient bénéficié d'une pension non liée à des cotisations auraient droit automatiquement à une pension pour invalidité grave, même lorsqu'elles ne satisfaisaient pas à toutes les conditions établies à cet égard par la Health and Social Security Act de 1984. On a tenté, de cette façon, d'éviter que les nouvelles conditions prévues dans cette loi entraînent la perte d'un droit à pension déjà acquis en vertu de la législation antérieure.

21. Cette possibilité devait s'appliquer à tous les hommes invalides au sens de la Social Security Act et ayant bénéficié d'une pension non liée à des cotisations, indépendamment de toute exigence relative à l'aptitude à s'acquitter de tâches domestiques.

22. Devaient cependant être exclues du bénéfice d'une telle possibilité les femmes mariées qui, tout en se trouvant dans les mêmes conditions quant aux autres aspects du régime et en satisfaisant à toutes les autres conditions de la Social Security Act, n'avaient pas pu jouir de la pension non liée à des cotisations du seul fait qu'il leur avait été impossible de rapporter la preuve de la condition supplémentaire, discriminatoire, relative à leur incapacité de s'acquitter des tâches domestiques normales.

23. C'est, en conséquence, la nature même de la disposition transitoire de l'article 20, paragraphe 2, des Social Security (Severe Disablement Allowance) Regulations de 1984 qui, eu égard à la nouvelle pension, maintient en vigueur la discrimination existant déjà dans le régime antérieur et permet ainsi d'en prolonger indéfiniment l'application aux personnes ne satisfaisant pas à toutes les conditions fixées dans la Health and Social Security Act pour bénéficier d'une pension pour invalidité grave, même après le 28 novembre 1985.

III — 24. Dans ce contexte, la solution de la question préjudicielle n'est pas difficile et il est clair qu'elle ne peut être que positive.

25. En effet, l'article 4, paragraphe 1, de la directive présente toutes les caractéristiques exigées par la jurisprudence de la Cour pour reconnaître, en vertu de l'article 189 du traité CEE, l'effet direct des dispositions d'une directive, lorsqu'un État membre a omis d'adopter les mesures nécessaires pour les mettre en œuvre [2].

26. Il s'agit d'une disposition qui est « l'expression concrète de la finalité de la directive exposée dans son article 1er, laquelle vise la mise en œuvre, dans le domaine de la sécurité sociale et entre hommes et femmes, d'un principe, celui de l'égalité de traitement, que la Cour a fréquemment qualifié de fondamental » [3]. La disposition en question contient une prohibition de discrimination formulée en termes clairs, généraux, précis, non équivoques et, en outre, inconditionnels, puisque aucun des articles 5 à 8 de la directive ne soumet l'application du principe d'égalité de traitement à quelque condition que ce soit. En matière de prestations d'invalidité, l'article 7 ne prévoit la possibilité de dérogation qu'en ce qui concerne les droits *dérivés* de la femme mariée, ce qui n'est pas en cause en l'espèce. Comme il résulte, en particulier, de la jurisprudence récente de la Cour [4], les exceptions au principe d'égalité de traite-

2 — Voir, par exemple, les arrêts du 6 octobre 1970, affaire 9/70, Grad (Rec. p. 839), du 4 décembre 1974, affaire 41/74, Van Duyn (Rec. p. 1349), du 5 avril 1979, affaire 148/78, Ratti (Rec. p. 1629), du 19 janvier 1982, affaire 8/81, Becker (Rec. p. 53), et du 26 février 1986, affaire 152/84, Marshall (Rec. p. 723, 737).

3 — Arrêt du 24 juin 1986, affaire 150/85, Drake (Rec. p. 1995, 2002), point 32 des motifs.

4 — Arrêts du 26 février 1986 dans les affaires 151/84, Roberts (Rec. p. 703, 712), 152/84, Marshall (Rec. p. 723, 737), et 262/84, Beets-Proper (Rec. p. 773, 782).

ment doivent être interprétées restrictivement.

27. C'est pourquoi, dans des arrêts récents [5] dans des affaires concernant également le maintien dans le temps des effets de dispositions discriminatoires entre-temps abrogées, la Cour a jugé que l'article 4, paragraphe 1, de la directive « ne confère nullement aux États membres la faculté de conditionner ou de restreindre l'application du principe de l'égalité de traitement dans son champ d'application propre » et que la disposition citée « est suffisamment précise et inconditionnelle pour pouvoir être invoquée depuis le 23 décembre 1984, à défaut de mesures d'application, par les particuliers devant les juridictions nationales pour écarter l'application de toute disposition nationale non conforme audit article » (voir point 21 des motifs de l'arrêt dans l'affaire FNV et points 14 et 16 des motifs de l'arrêt dans l'affaire Mc Dermott et Cotter).

28. Il s'ensuit que, « jusqu'au moment où le gouvernement national adopte les mesures d'exécution nécessaires, les femmes ont le droit d'être traitées de la même façon et de se voir appliquer le même régime que les hommes dans la même situation, régime qui reste, à défaut d'exécution de ladite directive, le seul système de référence valable » (voir, respectivement, points 22 et 17 des arrêts cités ci-dessus).

29. Disons, à cet égard, que la transposition incomplète ou incorrecte de ses dispositions en droit national doit être assimilée à l'absence totale d'exécution d'une directive (en ce sens que l'État destinataire a fait preuve d'une inertie totale) comme il résulte, d'ailleurs, des arrêts cités en dernier lieu.

30. Or, comme la Commission le souligne dans ses observations, aucune dérogation autorisant un État membre à prolonger les effets discriminatoires de dispositions nationales antérieures n'est prévue, et il est tout aussi contraire à la directive de maintenir de tels effets que de maintenir les dispositions nationales en cause.

31. Il n'est pas possible d'invoquer la prétendue complexité des régimes de sécurité sociale pour paralyser l'application du principe d'égalité de traitement. C'est précisément en considération de la complexité des régimes légaux que la directive a prévu un délai d'exécution suffisamment long (de six années), de sorte qu'il n'est pas légitime que les États membres invoquent de telles difficultés pour justifier qu'ils n'ont pas encore transposé complètement et correctement le droit communautaire aux dates fixées, pas plus qu'il n'est légitime d'empêcher, du fait de la carence des États membres, les particuliers à bénéficier des dispositions directement applicables de la directive en répercutant sur eux les conséquences d'un comportement illicite [6].

32. Il appartiendrait, d'ailleurs, au législateur national de choisir les processus de réalisation des principes et objectifs de la directive permettant le mieux d'éviter de tels écueils.

33. En toute hypothèse, comme la Cour l'a affirmé itérativement [7], aucun État membre ne saurait exciper « de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique

5 — Voir l'arrêt du 4 décembre 1986 dans l'affaire 71/85, FNV (Rec. p. 3855, 3870), et l'arrêt du 24 mars 1987 dans l'affaire 286/85, Mc Dermott et Cotter (Rec. p. 1453); voir, également, les conclusions de l'avocat général M. Mancini dans les mêmes affaires.

6 — Voir arrêt rendu dans l'affaire Becker, déjà cité, point 47 des motifs.

7 — Voir, par exemple, les arrêts du 2 février 1982 dans les affaires 68 à 73/81, Commission/Royaume de Belgique (Rec. p. 153, 163, 169, 175, 183 et 189).

interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires ». La Cour a aussi déclaré très clairement que « la complexité de certaines situations dans un État ne saurait altérer la nature juridique d'une disposition communautaire directement applicable, et cela d'autant moins que la règle communautaire doit s'imposer avec la même force dans tous les États membres » [8].

IV — 34. En conséquence, nous proposons à la Cour de résoudre la question formulée à titre préjudiciel par le Social Security Commissioner de Londres dans les termes suivants:

« 1) 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 de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale a un effet direct, de sorte qu'elle peut être invoquée, depuis le 23 décembre 1984, pour écarter l'application de toute disposition nationale non conforme à l'article 4, paragraphe 1, susmentionné.

2) En l'absence de mesures d'application dudit article, les femmes ont le droit d'être traitées de la même façon et de bénéficier du même régime que les hommes se trouvant dans la même situation, dès lors que, à défaut de mesures mettant en œuvre la directive, le régime en question est le seul système de référence valable; l'article 4, paragraphe 1, de la directive peut ainsi être invoqué, notamment par une femme mariée qui s'est vu refuser le droit à une pension d'invalidité au motif qu'elle n'avait antérieurement pas droit à une autre prestation sociale parce qu'elle ne satisfaisait pas à une condition ne visant que les femmes mariées. »

8 — Arrêt du 3 avril 1968 dans l'affaire 28/67, Molkerei-Zentrale, Rec. p. 211, à la page 228.