CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MICHAEL B. ELMER

présentées le 30 avril 1996 *

1. Une prestation spéciale de transport, procédant d'une habilitation législative, consentie à des personnes ayant dépassé un certain âge relève-t-elle du champ d'application matériel 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 [1] (ci-après la « directive »)? Telle est la principale question posée en l'espèce.

Les dispositions pertinentes de la directive

2. La directive a été adoptée en vertu de l'article 235 du traité CEE. Il ressort du deuxième considérant du préambule qu'il y a lieu de « mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale en premier lieu dans les régimes légaux qui assurent une protection contre les risques de maladie, d'invalidité, de vieillesse, d'accident du travail, de maladie professionnelle et de chômage, ainsi que dans les dispositions concernant l'aide sociale dans la mesure où elles sont destinées à compléter les régimes précités ou à y suppléer ».

Selon son article 1er, la directive vise « la mise en œuvre progressive, dans le domaine de la sécurité sociale et autres éléments de protection sociale prévus à l'article 3, du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale ».

Le champ d'application personnel de la directive ressort de l'article 2, selon lequel la 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 ».

Le champ d'application matériel de la directive ressort de l'article 3, paragraphe 1, aux termes duquel la directive s'applique:

« a) aux régimes légaux qui assurent une protection contre les risques suivants:

— maladie,

— invalidité,

* Langue originale: le danois.

1 — JO L 6, p. 24.

— vieillesse,

— accident du travail et maladie professionnelle,

— chômage;

b) aux dispositions concernant l'aide sociale, dans la mesure où elles sont destinées à compléter les régimes visés sous a) ou à y suppléer ».

Selon l'article 4, paragraphe 1, le principe de l'égalité de traitement implique

« ... l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement ... en particulier en ce qui concerne:

— le champ d'application des régimes et les conditions d'accès aux régimes

... »

Selon l'article 7, paragraphe 1, sous a), la directive ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les États membres d'exclure de son champ d'application, entre autres, « la fixation de l'âge de la retraite pour l'octroi des pensions de vieillesse et de retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations ».

La législation nationale applicable

3. On trouvait à l'origine au Royaume-Uni une série de régimes locaux prévoyant, sans habilitation législative particulière, des réductions tarifaires au profit, entre autres, des personnes âgées utilisant des moyens de transport publics. Dans l'affaire Prescott contre Birmingham Corporation [2], la Court of Appeal a cependant constaté que les autorités locales n'étaient pas habilitées à octroyer de telles prestations, qui impliquaient une discrimination positive de certains groupes de personnes au détriment des autres.

4. C'est dans ce contexte que, en vertu du Public Services Vehicles (Travel Concession) Act, 1955, une habilitation a été décernée aux autorités locales en vue d'introduire de tels régimes. Il ressort du compte rendu des séances de la House of Commons, du 18 février 1955, consacrées à la proposition de loi, que cette dernière avait pour but d'autoriser les

2 — Voir 1955, Ch 210.

autorités locales, d'une part, à gérer les transports collectifs, d'autre part, à octroyer des aides à certaines catégories de personnes particulièrement nécessiteuses. Il ressort en outre des propos tenus par Edward Short, auteur de la proposition de loi, que « la vraie question ... est une question de principe, d'intérêt national, débordant le cadre simplement local. L'une des gloires de notre système de gouvernement local est qu'il confère de larges pouvoirs discrétionnaires aux autorités locales pour administrer nos services sociaux ... Une grande partie d'entre elles sont attachées à donner des subsides à différentes catégories de gens sous une forme ou une autre — la location de maisons mises à disposition par le conseil municipal ou de district, les repas destinés aux personnes âgées, les transports scolaires, l'habillement et les bourses d'études pour les enfants des écoles, etc. ».

5. Les dispositions applicables sont contenues à l'article 93 du Transport Act 1985 (ci-après la « loi ») qui habilite les autorités locales à prévoir un régime de réductions tarifaires ouvrant droit à la gratuité du transport ou à une réduction de son prix pour certaines catégories d'usagers empruntant des moyens de transport publics. Aux termes de l'article 93, paragraphe 7, les personnes en droit de bénéficier de telles réductions sont les suivantes:

« a) les hommes âgés de plus de 65 ans et les femmes âgées de plus de 60 ans;

b) les personnes n'ayant pas dépassé l'âge de 16 ans;

c) les personnes ayant dépassé l'âge de 16 ans, mais n'ayant pas dépassé l'âge de 18 ans et suivant un enseignement à plein temps;

d) les aveugles, c'est-à-dire les personnes suffisamment malvoyantes pour être dans l'incapacité d'accomplir tout travail pour lequel la vue est essentielle;

e) les personnes souffrant de tout handicap ou blessure qui, de l'avis de l'autorité ou de toute autorité responsable de l'administration du régime, porte gravement atteinte à leur aptitude à la marche, et

f) toute autre catégorie de personnes que le Secretary of State pourra définir par arrêté ».

Les limites d'âge fixées sous a) correspondent à celles applicables au Royaume-Uni en ce qui concerne le bénéfice de la pension de vieillesse.

6. Le Secretary of State for Transport a, en vertu de l'habilitation visée sous f) du Transport Act 1985 (Extension of Eligibility for Travel Concessions) Order 1986, étendu le cercle des bénéficiaires, de manière à inclure:

« a) les personnes souffrant d'un handicap mental;

b) les personnes qui se sont vu refuser un permis de conduire pour raisons médicales;

c) les personnes sourdes et muettes;

d) les personnes qui, par suite de cécité, ne sont pas en mesure d'apprécier de façon correcte le volume et la vitesse des véhicules;

e) les personnes ne disposant pas de l'usage de leurs deux bras, ainsi que

f) les personnes identifiées par un bénéficiaire de prestations comme accompagnateur, pour autant que le bénéficiaire des prestations s'est vu reconnaître par l'autorité compétente une invalidité telle que la présence d'un accompagnateur est nécessaire pour permettre à l'ayant droit d'utiliser des transports en commun ».

7. Il appartient à chaque autorité locale de déterminer, parmi ces catégories de personnes, celles auxquelles le règlement de l'autorité concernée est destiné à s'appliquer.

8. Le défendeur au principal sous 1), le Wrekin District Council, a, sur la base des dispositions précitées, mis en œuvre un régime s'adressant aux hommes de plus de 65 ans, aux femmes de plus de 60 ans, ainsi qu'aux personnes handicapées. Le régime ne s'étend en revanche pas aux jeunes. Les personnes comprises dans le champ d'application de ce régime peuvent, moyennant le paiement de 2 UKL (correspondant à 2,43 écus), se procurer soit des National Transport Tokens — c'est-à-dire des bons de voyage — pour une valeur de 16 UKL (correspondant à 19,42 écus), soit une carte de bus leur donnant le droit d'utiliser les autobus dans le Shropshire à demi-tarif. Les intéressés peuvent en outre, pour 43 UKL (correspondant à 52,18 écus), acheter une Travel Stamp, qui leur donne la possibilité d'utiliser les autobus du district de Wrekin sans autre redevance. Le Wrekin District Council et le Royaume-Uni ont signalé lors de l'audience devant la Cour qu'il est difficile de quantifier l'avantage que les destinataires retirent de ce régime. La valeur d'une carte de bus dépend

de l'ampleur de son utilisation effective. Plus les personnes comprises dans le champ d'application du régime ont besoin d'un transport et, par voie de conséquence, profitent de l'accès à ce moyen de transport, plus le régime revêt de la valeur pour elles.

9. Le régime de prestations de transport est financé par les pouvoirs publics. Les dépenses des autorités locales destinées au remboursement des exploitants d'autobus se sont élevées, en 1991/1992, pour l'ensemble du Royaume-Uni, à 410 millions de UKL (correspondant à 497,6 millions d'écus).

Les faits

10. Le demandeur au principal, M. Stanley Charles Atkins, âgé de 63 ans au moment de l'introduction de l'instance, le 25 juin 1991, et qui exerçait à l'époque une activité professionnelle, a soutenu devant la High Court of Justice qu'il était victime d'une discrimination en raison du sexe, du fait qu'on lui avait refusé le bénéfice des prestations prévues par le régime administré par le Wrekin District Council, alors que les femmes du même âge ont droit à ces prestations au titre du régime en cause.

Les questions préjudicielles

11. La High Court of Justice, Queen's Bench Division, a, par ordonnance du 3 août 1994, déféré à la Cour les questions suivantes:

« 1) Le régime de réductions sur les transports géré par le premier défendeur relève-t-il du champ d'application de l'article 3 de la directive 79/7/CEE?

2) Si la réponse à la première question est affirmative, l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive 79/7/CEE s'applique-t-il dans les circonstances de l'espèce?

3) En cas de violation de la directive 79/7/CEE, l'effet direct de celle-ci peut-il être invoqué à l'appui d'une demande en dommages-intérêts relative à des périodes antérieures à la date de l'arrêt de la Cour par des personnes n'ayant pas engagé une action en justice ou introduit une réclamation équivalente avant cette date? »

La première question

12. Par sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir s'il y a lieu d'interpréter l'article 3, paragraphe 1, de la directive en ce sens qu'un régime de réductions sur les transports publics tel que celui géré par le Wrekin District Council relève du champ d'application matériel de la directive.

La procédure devant la Cour

13. M. Atkins soutient qu'il s'agit d'un régime légal assurant une protection contre la vieillesse, l'invalidité, etc., et que ce régime relève donc, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, du champ d'application matériel de cette directive. Le régime a été mis en œuvre en application de l'article 93, paragraphe 7, de la loi et il s'agit par conséquent d'un régime légal. La loi a une finalité sociale puisqu'elle a pour but de donner à des catégories socialement exposées, dont la mobilité physique et les ressources économiques sont en général limitées, les réductions sur le réseau des transports en commun. Cette prestation est en outre directement liée, entre autres, à la vieillesse, puisque toute personne ayant atteint la limite d'âge considérée est en droit de percevoir la prestation sans considération par ailleurs de la situation personnelle et des ressources économiques de l'intéressé.

14. Le Wrekin District Council, le gouvernement du Royaume-Uni, le gouvernement suédois et le gouvernement allemand soutiennent à cet égard que le régime en cause ne relève pas du champ d'application matériel de la directive, étant donné qu'il ne constitue pas tout ou partie d'un régime légal de protection contre l'un des risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1, sous a), ni une forme d'aide sociale telle que visée à l'article 3, paragraphe 1, sous b). Ce régime implique certes que les bénéficiaires obtiennent certains avantages sociaux, de la même manière que les personnes qui reçoivent un enseignement ou bénéficient de facilités en matière de loisirs, mais il n'en résulte pas pour autant que ce régime relève de la notion de sécurité sociale, telle que visée aux articles 51 et 118 du traité. La sécurité sociale offre une protection contre certains risques et s'apparente par là même à d'autres formes d'assurance. Il appartient aux autorités locales de définir si et dans quelle mesure des régimes tels que celui présentement en cause doivent s'appliquer et les régimes locaux ont une portée très variable. Il ne s'agit donc pas d'un régime légal au sens de la directive. Enfin, il n'y a pas de lien direct et nécessaire entre ce régime et les risques mentionnés à l'article 3, paragraphe 1, étant donné que le régime vient en aide aux bénéficiaires en couvrant (tout ou partie) des frais de transport, ce qui ne constitue pas en soi-même un risque couvert par cette disposition. Il est sans importance à cet égard que l'âge soit l'un des critères d'octroi.

15. La Commission soutient que le régime en cause doit être considéré comme relevant du champ d'application matériel de la

directive. Les prestations prévues par ce régime ne peuvent certes, de l'avis de la Commission, être considérées comme inhérentes à la sécurité sociale au sens où l'entend le règlement n° 1408/71 [3] (ci-après le « règlement »), étant donné qu'il ne s'agit pas d'un régime apparenté à un régime d'assurance. Les prestations ne peuvent pas non plus être considérées comme ressortissant à l'aide sociale, étant donné qu'elles ne sont pas propres à des personnes se trouvant dans le besoin. La directive, qui a été élaborée en vertu de l'article 235 du traité, doit cependant être considérée comme s'étendant également à la protection sociale au sens large du terme, comme le montre, entre autres, le fait que ce terme est employé aux articles 1er et 3 de la directive. La finalité de la directive exige que le principe de l'égalité de traitement soit étendu à toutes les formes de la protection sociale, sans qu'il y ait lieu de considérer si les États membres ont choisi d'affecter les ressources disponibles à des mesures de sécurité sociale ou à l'aide sociale au sens traditionnel du terme ou à d'autres formes de protection sociale. C'est l'énumération des risques couverts qui détermine la portée exacte de la directive. Le régime en cause dans la présente affaire est un régime légal directement et effectivement lié aux risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive, de sorte que ce régime relève du champ d'application matériel de la directive. La circonstance qu'une autorité locale puisse également étendre ce régime aux jeunes n'empêche pas en soi le régime de relever du champ d'application de la directive, car il serait trop facile, dans le cas contraire, de contourner les dispositions de la directive.

3 — Règlement (CEE) du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CEE) n° 2001/83 du Conseil, du 2 juin 1983 (JO L 230, p. 6). Ce règlement est fondé, en ce qui concerne les travailleurs salariés, sur l'article 51 du traité et, en ce qui concerne les travailleurs non salariés, sur l'article 235 du traité.

Observations générales concernant le champ d'application matériel de la directive

16. Nous nous proposons d'abord d'examiner si les champs d'application respectifs du règlement et de la directive coïncident effectivement.

17. Le *règlement* s'applique, aux termes de son article 4, paragraphes 1 et 2, à toutes les législations instituant des régimes de sécurité sociale généraux ou spéciaux, contributifs et non contributifs, concernant certains risques, que le règlement précise, et notamment les prestations de vieillesse. En revanche, les mesures de prévoyance ou d'aide sociale, autrement dit des prestations octroyées à l'issue d'une évaluation concrète des besoins du destinataire, se situent en dehors du champ d'application du règlement, comme le montre l'article 4, paragraphe 4.

18. Selon la jurisprudence de la Cour, la délimitation du champ d'application matériel du règlement s'opère en deux phases. On examine d'abord si la prestation est octroyée en application d'une législation qui confère aux bénéficiaires un statut légalement défini, de sorte qu'il n'y a pas de place pour une appréciation individuelle et discrétionnaire

des besoins personnels ou des circonstances [4]. Le mode de financement de la prestation est, en lui-même, sans importance [5]. La Cour se livre ensuite à une analyse du point de savoir si la prestation est destinée à couvrir un risque particulier. Parmi la jurisprudence, on peut citer l'arrêt du 27 mars 1985 dans l'affaire Hoeckx, à propos d'un régime belge assurant aux personnes démunies un certain revenu minimal, dans lequel la Cour a fait remarquer que la prestation n'avait pas pour but de couvrir un risque particulier du genre de ceux indiqués dans le règlement [6].

19. Les régimes nationaux peuvent, en raison de leur champ d'application personnel, de leurs objectifs et de leurs modalités d'application, s'apparenter tant à la sécurité sociale qu'à l'aide sociale et il convient donc, par rapport au règlement, de se livrer à une appréciation plus discrétionnaire, quant à la catégorie dans laquelle la prestation doit être rangée. On peut citer, comme exemple d'une telle démarche, l'arrêt de la Cour du 20 juin 1991 dans l'affaire Newton, qui avait trait à une allocation de mobilité octroyée sur la base de considérations objectives fixées par la loi, à savoir dans l'hypothèse où la personne souffre d'une infirmité physique telle qu'elle est soit inapte, soit pratiquement inapte à marcher [7]. La Cour a estimé que la prestation en cause, d'une part, garantissait un revenu minimal aux handicapés placés entièrement en dehors du système de la sécurité sociale, d'autre part, procurait un complément de revenu aux bénéficiaires de prestations de sécurité sociale. Par rapport à cette dernière catégorie, la prestation devait être considérée comme faisant partie du domaine de la sécurité sociale, au sens de l'article 51 du traité et de la réglementation prise pour l'application de cette disposition [8]. La prestation relevait ainsi du champ d'application matériel du règlement. En revanche, seules certaines catégories de bénéficiaires relevaient du champ d'application personnel du règlement, tel que celui-ci est défini à l'article 2, paragraphe 1, en liaison avec l'article 1er, sous a).

20. La *directive* a trait, comme son titre l'indique, à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale et s'applique, aux termes de son article 3, paragraphe 1, « aux régimes légaux qui assurent une protection contre ... » certains risques (précisés dans le corps de cette disposition), notamment la vieillesse, ainsi qu'aux dispositions concernant l'aide sociale destinée à compléter ces régimes ou à y suppléer.

21. Les régimes compris dans le champ d'application matériel du règlement doivent certes également être considérés comme compris dans le champ d'application matériel de la directive pour autant que les risques envisagés dans le règlement le soient également dans la directive. Nous rappellerons à cet égard que dans son arrêt Newton, précité, la Cour a estimé qu'une prestation de

4 — Voir arrêts des 2 août 1993, Acciardi (C-66/92, Rec. p. I-4567, point 14); 10 mars 1993, Commission/Luxembourg (C-111/91, Rec. p. I-817, point 29), et 16 juillet 1992, Hughes (C-78/91, Rec. p. I-4839, point 15).

5 — Voir les arrêts rendus dans les affaires mentionnées dans la note 4, notamment le point 18 de l'arrêt Acciardi, le point 31 de l'arrêt Commission/Luxembourg et le point 21 de l'arrêt Hughes.

6 — 249/83, Rec. p. 973, points 13 et 14.

7 — C-356/89, Rec. p. I-3017.

8 — Voir points 14 et 15.

mobilité en faveur des personnes invalides relève du champ d'application matériel du règlement.

22. En revanche, on ne saurait tirer la conclusion inverse et mettre un signe d'égalité entre la notion de sécurité sociale au sens du règlement et le champ d'application de la directive tel qu'il est fixé à l'article 3, paragraphe 1, sous a). Il n'y a en effet rien dans la directive qui donne à penser que le terme « sécurité sociale » figurant dans la directive doive être entendu de la même manière que dans le règlement, et encore moins dans un sens précis. Le terme « sécurité sociale » apparaît également dans le titre de la directive: « ... égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale », où l'on voit très clairement qu'il est employé dans un sens différent et plus large que dans le règlement. Dans le titre en effet, ce terme ne vise pas simplement les « régimes légaux qui assurent une protection », mais en outre les dispositions concernant l'aide sociale, mentionnées à l'article 3, paragraphe 1, sous b).

23. De même, le deuxième considérant du préambule, aux termes duquel il y a lieu de mettre en œuvre le principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale en premier lieu « dans les régimes légaux qui assurent une protection contre les risques ... de vieillesse ... ainsi que dans les dispositions concernant l'aide sociale » montre que l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive doit être entendu en ce sens que la directive ne s'étend pas uniquement aux prestations de sécurité sociale visées dans le règlement, mais comprend en outre d'autres prestations offrant une protection sociale.

24. On pourrait certes soutenir que, dès lors que l'article 1er — qui est la disposition décrivant la finalité de la directive — évoque « le domaine de la sécurité sociale et autres éléments de protection sociale prévus à l'article 3 », le terme « sécurité sociale » à l'article 1er renvoie à l'article 3, paragraphe 1, sous a), concernant les régimes légaux qui assurent une protection contre les risques énumérés dans cette disposition, cependant que le terme visé à l'article 1er « autres éléments de protection sociale » renvoie à l'article 3, paragraphe 1, sous b), donc aux dispositions concernant l'aide sociale dans la mesure où elles sont destinées à compléter les régimes visés sous a) ou à y suppléer. Toutefois, l'article 1er n'emploie pas comme l'article 3, paragraphe 1, sous a), le terme « aide sociale », mais au contraire l'expression « sécurité sociale et autres éléments de *protection* sociale »; de surcroît, le terme « protection » visé à l'article 1er est repris uniquement à l'article 3, paragraphe 1, sous a), à l'exclusion de l'article 3, paragraphe 1, sous b). Il est donc logique de supposer que la notion d'« autres éléments de protection sociale » à l'article 1er ne se réfère pas ou pas seulement à l'article 3, paragraphe 1, sous b), mais s'étend en outre, à tout le moins, à quelques-unes des prestations visées à l'article 3, paragraphe 1, sous a).

25. L'article 3, paragraphe 1, n'emploie d'ailleurs pas le terme « sécurité sociale » ou

des expressions analogues [9] en vue de délimiter le champ d'application de la directive. Il aurait pourtant été logique d'employer cette expression à l'article 3, paragraphe 1, sous a), si cette disposition devait être confinée à la sécurité sociale, au lieu d'employer le terme plus large « régimes légaux qui assurent une protection ».

26. Le fait que la directive aille plus loin que le règlement est à mettre en relation avec le fait que la directive est un acte juridique autonome et indépendant du règlement, et qu'elle poursuit un objectif autre que le règlement. A la différence de ce dernier, elle n'a pas pour but de coordonner certains régimes d'assurance nationaux mais, au contraire, de garantir que des régimes nationaux concernant la protection sociale respectent un droit fondamental, à savoir le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes. Nous rappellerons à cet égard le principe général du droit communautaire suivant lequel l'interprétation doit viser à conférer un effet utile, entre autres, à l'objectif attaché à l'acte juridique en cause. Le fait que la directive a été adoptée sur le fondement de l'article 235 du traité a au reste en même temps pour conséquence que le libellé des articles 51 et 118 du traité n'a aucune importance aux fins de l'interprétation de la directive.

27. L'interprétation qui précède concorde, selon nous, avec la jurisprudence actuelle de la Cour concernant l'article 3, paragraphe 1, de la directive. C'est ainsi que la Cour a déclaré qu'« afin d'assurer que la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement ... soit harmonieusement réalisée dans l'ensemble de la Communauté, l'article 3, paragraphe 1, doit être interprété comme incluant toute prestation qui, *au sens large*, fait partie d'un des régimes légaux visés ou d'une disposition concernant l'aide sociale destinée à compléter un tel régime ou à y suppléer » [10]. Une prestation doit constituer tout ou partie d'un régime légal de protection contre un des risques énumérés, ou une forme d'aide sociale ayant le même but [11]. Cette condition est remplie lorsque la prestation est liée *directement et effectivement* [12] à la protection contre l'un des risques énumérés, notamment la vieillesse et l'invalidité [13]. Le point décisif est donc que la prestation assure une protection contre un risque compris dans le champ d'application de la directive, ce qui implique un lien direct et effectif entre la prestation et le risque considéré.

28. Dans sa jurisprudence, la Cour n'a pas délimité le champ d'application de la directive à partir des critères traditionnels invoqués par le Wrekin District Council, le gouvernement du Royaume-Uni et le gouvernement allemand, tels que l'affiliation, les périodes d'emploi et les conditions d'assurance, de même qu'elle n'a accordé

9 — Comme, par exemple, branches de la sécurité sociale ou régimes de sécurité sociale.

10 — Voir arrêt du 24 juin 1986, Drake (150/85, Rec. p. 1995, point 23). C'est nous qui soulignons.

11 — Voir l'arrêt Drake, précité (note 10), point 21, les arrêts du 4 février 1992, Smithson (C-243/90, Rec. p. I-467, point 12), du 16 juillet 1992, Jackson et Cresswell (C-63/91 et C-64/91, Rec. p. I-4737, point 15), ainsi que l'arrêt du 19 octobre 1995, Richardson (C-137/94, Rec. p. I-3407, point 8).

12 — Omissis (concerne uniquement la version danoise des conclusions).

13 — Voir arrêts précités, Smithson, point 14, et Jackson et Cresswell, point 16, ainsi que Richardson, point 9.

aucune importance au mode de financement de la prestation. Dans son arrêt Richardson [14], la Cour a ainsi constaté qu'un régime financé par les pouvoirs publics, prévoyant une exonération des frais médicaux, relevait du champ d'application de la directive, nonobstant le fait que cette prestation était servie sans référence à de tels critères traditionnels. Des motifs concrets militent d'ailleurs, selon nous, à l'encontre de telles exigences. On trouve certes une série d'États membres dans lesquels la protection contre la maladie, la vieillesse, etc. est fondée sur le paiement de cotisations ad hoc aux caisses de maladie, régimes de retraite, etc. On trouve toutefois également des États membres dans lesquels les régimes de sécurité sociale ne sont pas fondés sur les cotisations, mais financés entièrement par les pouvoirs publics à travers le système général des impôts et accises (avec, à la clé, une redistribution). Le système danois prévoyant une pension de retraite de base et le système danois d'assurance maladie peuvent être mentionnés comme exemples de régime légal assurant une protection respectivement contre la vieillesse et la maladie, qui sont actuellement financés uniquement par les impôts et accises, qui sont exemptés de quelque obligation de cotisation ou d'affiliation que ce soit et sont octroyés sans considération des périodes d'emploi. Il est évident que de tels régimes relèvent de l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive.

29. Enfin, on peut déduire du point 13 de l'arrêt Richardson, précité, que l'expression « régimes légaux qui assurent une protection » n'emporte pas par elle-même que la prestation doive faire partie d'une réglementation nationale relative à la sécurité sociale. On ne saurait inférer de restrictions particulières du terme « régime » et le fait que l'on ait choisi dans un État membre de placer un domaine législatif dans le ressort de compétence de tel ou tel ministre ne permet pas de conclure si une prestation prévue par cette législation assure, au sens du droit communautaire, une protection sociale [15]. Une telle détermination dépend en effet d'une analyse précise de la prestation. La directive couvre donc toutes les prestations entrant dans des régimes de protection sociale contre les risques énumérés dans la directive, quelle que soit la manière dont elles sont définies et réglementées dans les ordres juridiques nationaux [16].

S'agit-il en l'espèce d'un « régime légal »?

30. Une prestation telle que celle servie par le Wrekin District Council, de même que l'exonération des frais de prescription dans l'arrêt Richardson, précité, tire sa base légale d'une disposition de loi qui a été mise en œuvre par voie de dispositions administratives [17]. On ne saurait, selon nous, prêter de l'importance au fait que le régime (qui tire sa base légale d'une loi) a été instauré à l'initiative des autorités locales et est géré sous la responsabilité de celles-ci. Il est souvent rationnel qu'un régime soit administré par les autorités qui supportent les dépenses liées

14 — Voir note 11.

15 — On peut renvoyer à cet égard au point 12 de nos conclusions dans l'affaire Richardson, d'où il ressort qu'il est difficile de trouver une expression plus neutre.

16 — Voir point 5 des conclusions de l'avocat général M. Mancini dans l'affaire Drake, précitée (note 10).

17 — On peut renvoyer à cet égard au point 11 de l'arrêt Richardson, précité (note 11).

à ce régime et qui en assurent la couverture par voie d'impositions. Il ressort du compte rendu des séances de la House of Commons que le Royaume-Uni connaît, par tradition, une gestion locale des « social services ». De telles traditions peuvent varier d'un État membre à l'autre et l'intérêt tiré d'une application efficace et uniforme de la directive milite en faveur de la non-prise en considération de telles différences lors de la délimitation du champ d'application de la directive et donc du principe d'égalité de traitement. De même, ainsi qu'il a été indiqué au point 29 ci-dessus, on ne saurait exclure une prestation du champ d'application de la directive au seul motif qu'elle tire sa base légale du Transport Act 1985 et qu'elle n'est pas, de la sorte, formellement intégrée dans une loi d'ensemble à laquelle on assignerait un objectif de protection sociale [18]. Nous sommes dès lors d'avis qu'une prestation telle que celle gérée par le Wrekin District Council présente les caractéristiques d'un régime légal au sens de la directive.

Le régime assure-t-il une protection contre la vieillesse?

31. Selon l'article 3, paragraphe 1, sous a), l'application de la directive présuppose que la prestation assure une protection contre, entre autres, la vieillesse. On peut bien entendu discuter, de façon plus générale, du point de savoir si des personnes respectivement âgées de 60 et 65 ans sont frappées par le risque « vieillesse ». La directive ne définit cependant pas ce risque par référence à un âge précis et elle n'a pas non plus pour objectif d'harmoniser la question. Force est donc de supposer qu'elle renvoie à cet égard au sens que ce terme revêt dans l'ordre juridique interne de ces différents pays.

32. La directive a pour objectif de garantir un droit fondamental, à savoir le droit à l'égalité de traitement au regard des prestations assurant une protection contre certains risques, notamment la vieillesse. On peut inférer de l'expression « qui assure une protection » qu'il doit s'agir d'une prestation à finalité sociale destinée à remédier aux conséquences de la survenance d'un risque déterminé, notamment la vieillesse. Comme exemple d'une telle prestation, on peut assurément mentionner la pension de retraite, qui donne aux personnes âgées la possibilité de quitter le marché de l'emploi et en même temps de maintenir un certain niveau de vie, ou encore l'exonération des droits de prescription, destinée à permettre, par exemple aux personnes âgées frappées par la maladie, de ne pas renoncer, pour des raisons financières, à prendre les médicaments nécessaires. De même, les régimes d'aide à domicile ou de repas sur roues constituent une partie du réseau de protection sociale pour des personnes âgées qui, si elles n'avaient pas ces facilités, renonceraient à faire le ménage, à acheter ou à faire la cuisine.

33. De manière générale, ce qui caractérise le grand âge, c'est la diminution de l'autonomie par rapport aux époques précédentes de la

18 — Voir l'arrêt Richardson, précité (note 11), point 13.

vie. De nombreuses personnes âgées éprouvent des difficultés de locomotion et beaucoup d'entre elles ont des problèmes de vue, d'ouïe et de facultés de réaction. La mise à la retraite pour ceux qui atteignent l'âge de la pension signifie pour la plupart des gens une diminution sensible de leur situation financière. Le véhicule éventuellement prêté par l'entreprise doit être rendu et il est difficile, voire impossible, de se procurer l'argent pour acheter et *ou* entretenir une voiture. Faire ses courses et maintenir des relations avec la famille et les amis supposent donc pour nombre de personnes âgées l'utilisation des transports publics. La possibilité d'utiliser des moyens de transport publics revêt au reste une importance toute particulière pour les personnes âgées dans les régions à faible densité de population. Des régimes permettant l'accès à des moyens de transport publics peu onéreux doivent donc, selon nous, être considérés comme une partie importante du réseau de la protection sociale instaurée pour les personnes âgées. On ne peut pas raisonnablement comparer une prestation subventionnant l'utilisation, par les personnes âgées, de moyens de transport publics, avec des réductions qui leur sont accordées sur des billets de théâtre ou de cinéma, comme le Royaume-Uni s'est attaché à le démontrer. L'accès à des moyens de transport publics bon marché est quelque chose de tout à fait différent et de beaucoup plus important du point de vue social pour des personnes âgées en général que des régimes permettant à ces dernières d'aller à bon compte à l'opéra ou au ballet.

34. Le fait que l'accès à des moyens de transport publics gratuits ou à prix modique constitue un acquis social essentiel pour les personnes âgées concorde parfaitement avec la circonstance que la base légale requise aux fins de l'octroi de ces prestations de transport au Royaume-Uni a été mise, suivant le compte rendu des débats à la Chambre des communes, dans une perspective clairement sociale. Ce régime a été comparé avec, par exemple, les allocations logement et les repas destinés aux personnes âgées. Nous estimons qu'un régime prévoyant des réductions tarifaires pour les personnes âgées, tel que celui géré par le Wrekin District Council sur la base d'une habilitation législative, a par là même une fonction essentielle de protection sociale.

35. Il est, au reste, sans importance que l'on ait choisi au Royaume-Uni d'octroyer la prestation, non par le versement direct d'un montant en espèces, mais par le biais d'un régime financé par les pouvoirs publics assurant aux personnes âgées des prix plus bas en tant qu'usagers des transports publics. Un montant en espèces n'assurerait pas de la même manière une plus grande mobilité des catégories de personnes concernées, étant donné qu'un tel montant pourrait être utilisé à d'autres fins. Le régime en matière de transport de passagers, présentement en cause, est de surcroît aménagé de telle manière que l'avantage financier retiré de ce régime est directement proportionné aux besoins de l'intéressé en matière de transports publics. On peut au reste parfaitement concevoir que le montant global des dépenses consacrées à ce régime par les pouvoirs publics soit moins élevé que le bénéfice financier global que les personnes âgées retirent de ce régime. Celui-ci peut, par exemple, être organisé de telle manière que les

pouvoirs publics obtiennent des rabais en incitant les personnes âgées à utiliser les capacités de transport excédentaires en dehors des heures de pointe.

La prestation est-elle directement et effectivement liée à la protection contre la vieillesse?

36. Ainsi qu'il a été indiqué, la jurisprudence de la Cour pose comme condition que la prestation présente un lien, direct et effectif, avec la protection contre l'un quelconque des risques visés à l'article 3, paragraphe 1, sous a). Il convient d'examiner ce que recouvre plus précisément cette exigence.

37. Dans son arrêt Drake [19], la Cour a conclu en ce sens que la directive s'applique à un régime allouant une prestation à certaines personnes qui assistent un invalide. La Cour a jugé, au point 24, que la prestation était fonction de l'invalidité, étant entendu que cet état était la condition sine qua non du versement de la prestation.

38. Dans son arrêt Smithson, la Cour a constaté à l'inverse que la directive ne s'applique pas à un régime légal tendant, *de manière générale*, à garantir à toute personne dont le revenu effectif est inférieur à un revenu théorique, une allocation spéciale lui permettant de faire face à ses frais de logement [20]. Aux points 15, 16 et 17, la Cour a déclaré ce qui suit:

« Or, il y a lieu de constater que l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 79/7 ne vise pas des régimes légaux qui tendent à garantir à toute personne dont le revenu effectif est inférieur à un revenu théorique, établi d'après certains critères, une allocation spéciale lui permettant de faire face à ses frais de logement.

L'âge et l'invalidité du bénéficiaire ne constituent que deux des critères retenus pour déterminer les besoins financiers du bénéficiaire d'une telle allocation. Le fait que ces critères sont déterminants pour l'octroi d'une allocation majorée ne suffit pas pour faire entrer cette allocation dans le champ d'application de la directive 79/7.

Une telle majoration constitue, en effet, une composante inséparable de la prestation considérée dans son ensemble, qui est destinée à compenser l'insuffisance des moyens d'existence du bénéficiaire, en ce qui concerne les frais de logement, et ne saurait être analysée comme un régime autonome destiné à assurer une protection contre

19 — Arrêt précité (note 10).

20 — Voir note 11.

certains des risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 79/7. »

39. Le fait que la directive ne s'étend pas à des régimes généraux susceptibles, dans certaines conditions, de s'appliquer à tout un chacun, indépendamment du point de savoir si les intéressés sont frappés par l'un des risques énumérés par la directive, a été confirmé par l'arrêt de la Cour, Jackson et Cresswell [21]. La Cour a indiqué que la prestation destinée à assurer un minimum aux intéressés était octroyée de façon générale, sur la base d'un critère de revenu, « abstraction faite de toute considération, relative à la réalisation d'un des risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1, de la directive ».

40. En dernier lieu, dans l'arrêt Richardson, précité [22], la Cour a estimé que la directive s'applique à un régime d'exonération de frais médicaux, étant donné que l'octroi de cette prestation aux catégories de personnes visées par ces dispositions est toujours subordonné à la réalisation du risque en question, en l'occurrence, la maladie.

41. On peut déduire de cette jurisprudence qu'il ne suffit pas que le bénéficiaire de la prestation soit de facto affecté par l'un des risques énumérés dans la directive et se retrouve, par suite, dans le besoin [23]. S'il n'en était pas ainsi, la directive inclurait pratiquement n'importe quelle prestation, ce qui concorderait mal avec le libellé de la directive. En outre, il ne suffit pas que les risques énumérés entrent dans des bases de calcul susceptibles d'influer sur le montant de la prestation, dès lors que la prestation elle-même est octroyée sans prise en compte particulière de ces risques. C'est la prestation elle-même, ou le régime, qui doit être directement et effectivement liée à ces risques.

42. Un régime tel que celui géré par le Wrekin District Council implique l'octroi, aux ayants droit, d'une prestation de la part des pouvoirs publics sur des bases définies par la loi, abstraction faite de toute appréciation discrétionnaire. Il ne s'agit pas d'une prestation ouverte à n'importe quelle catégorie de personnes. Cette prestation est octroyée uniquement à des catégories de personnes clairement définies, frappées par les risques vieillesse et invalidité. Tout comme dans les arrêts Drake [24] et Richardson [25] la réalisation d'un risque concret constitue ainsi une condition d'octroi directement définie par la loi. Ainsi qu'il a été indiqué au point 33, les personnes âgées ont souvent un besoin particulier de recourir au transport public du fait même qu'ils n'ont pas souvent la possibilité de s'en sortir d'une autre manière.

21 — Voir note 11.

22 — Voir note 11, points 11 et 12.

23 — Arrêt Jackson et Cresswell, précité, point 18. La Cour n'a pas suivi l'avocat général, qui s'était prononcé, dans ses conclusions, en faveur d'une interprétation extensive suivant laquelle il suffisait que le bénéficiaire soit concrètement affecté par l'un des risques énumérés, à défaut d'autres prestations assurant à l'intéressé les moyens d'existence minimaux.

24 — Voir note 10, point 24.

25 — Voir note 11, point 12.

43. On pourrait soulever la question de savoir si la circonstance qu'un régime concerne à la fois des personnes âgées et des invalides, et que la loi autorise de plus l'ouverture de telles prestations à des jeunes, a pour conséquence que l'on n'est pas en présence d'une prestation relevant de la directive. En d'autres termes, le régime ne doit-il pas par hypothèse assurer la protection uniquement contre *un* risque déterminé? Une telle limitation ne saurait, selon nous, être déduite ni du libellé de la directive ni de la jurisprudence de la Cour. L'article 3, paragraphe 1, sous a), se réfère aux risques pris en considération, sans pour autant imposer que le régime ou la prestation soit exclusivement consacré à un risque déterminé et c'est dans ce sens que, au point 17 de son arrêt Smithson, la Cour a considéré que cette prestation ne pouvait pas être caractérisée comme un régime spécifique « destiné à assurer une protection contre *certains* des risques énumérés à l'article 3, paragraphe 1 ».

44. Une interprétation suivant laquelle un régime ne devrait être lié qu'à *un* risque déterminé pourrait d'ailleurs, d'une part, avoir pour effet d'entraîner une application non uniforme de la directive au sein de la Communauté et, d'autre part, prêter à la directive un champ d'application particulièrement restreint. Si, par exemple, on attribue une prestation de mobilité uniquement à des personnes non valides, il est bien évident que cette prestation relèvera du champ d'application de la directive, au sens de l'arrêt Newton, précité. En revanche, si — de surcroît — des personnes âgées peuvent prétendre à la même prestation, aucune de ces deux catégories de personnes — si l'on suivait cette interprétation — ne serait concernée par le principe de l'égalité de traitement, ce qui, à notre sens, aboutirait à une situation arbitraire. On ne saurait dès lors exclure une prestation qu'au seul motif que, d'après la loi qui en constitue le fondement légal, cette prestation protège plusieurs des catégories de risques énumérées à l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive.

45. La loi prévoit la faculté d'inclure les jeunes dans le champ d'application des régimes locaux. Cette habilitation n'a toutefois pas été mise à profit par le Wrekin District Council, le régime institué par ce dernier comprenant uniquement les personnes âgées et les invalides. On ne saurait toutefois exclure une prestation du champ d'application de la directive au seul motif qu'elle est, en dehors des groupes de risques inclus dans la directive, de surcroît attribuée à un groupe de risques non inclus dans la directive. Le fait que des jeunes ont également la possibilité de bénéficier d'une prestation de mobilité couvrant un évident besoin d'accéder, à bas prix, aux transports publics n'a pas, selon nous, pour effet d'affaiblir le caractère direct et effectif du lien entre la prestation et les risques énumérés dans la directive. La thèse contraire donnerait aux États membres un moyen commode d'écarter les prestations du champ d'application de la directive. On ne peut certes exclure d'un autre côté qu'un régime qui, à l'inverse, définit un nombre très élevé de groupes de risques donnant droit au versement de la prestation puisse être considéré à ce point général qu'il ne relève pas, pour cette raison, du champ d'application de la directive. Tel n'est cependant pas le cas d'un régime tel que celui institué à l'article 93 du Transport Act 1985, dans lequel ce sont uniquement des invalides, des jeunes et des personnes âgées, qui peuvent prétendre à la prestation.

46. En conclusion, nous sommes d'avis qu'un régime prévoyant des réductions tarifaires pour les personnes âgées utilisant des moyens de transport publics, tel que celui géré par le Wrekin District Council, présente les caractéristiques d'un régime légal présentant un lien suffisamment étroit avec la protection du risque vieillesse, et relève dès lors du champ d'application de la directive.

47. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposerons à la Cour de répondre à la première question en ce sens que l'article 3, paragraphe 1, sous a), de la directive 79/7 doit être interprété en ce sens qu'un régime légal, prévoyant des tarifs réduits pour les personnes âgées utilisant les transports publics, relève du champ d'application matériel de la directive.

La deuxième question

48. A travers cette question, la juridiction de renvoi souhaite en réalité voir la Cour préciser son interprétation de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive, aux termes duquel la directive ne fait pas obstacle à la faculté qu'ont les États membres d'exclure de son champ d'application, entre autres, la fixation de l'âge de la retraite et les conséquences pouvant en découler pour d'autres prestations.

49. M. Atkins soutient qu'il s'agit d'un régime non fondé sur des cotisations, octroyé sans considération des contributions du bénéficiaire au régime de pension d'ancienneté, et qu'il n'est pas nécessaire dès lors de recourir à la disposition dérogatoire pour assurer l'équilibre du régime de pension. Il n'y a au reste aucun lien nécessaire et objectif entre la prestation et l'âge légal de la retraite.

50. Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que l'application de l'article 7, paragraphe 1, sous a), ne doit pas impliquer une relation nécessaire entre l'âge de la retraite et une autre prestation au sens strict, mais que l'on doit uniquement pouvoir exiger un rapport raisonnable et proportionné. Le gouvernement du Royaume-Uni et le Wrekin District Council soutiennent en outre qu'une suppression de la différence de traitement aurait pour effet de faire disparaître les fondements financiers du régime, lequel est dans une large mesure financé par les autorités locales.

51. La Commission est d'avis que la Cour a déjà défini les éléments d'interprétation nécessaires et elle l'invite en conséquence à s'en tenir à cette définition.

52. La Cour a eu, dans le passé, l'occasion de statuer sur le contenu de la disposition dérogatoire visée à l'article 7, paragraphe 1, sous

a) [26]. Il ressort de cette jurisprudence que cette disposition en tant qu'exception à un principe général de droit communautaire doit être interprétée de manière stricte [27]. La Cour a en outre déclaré que l'article 7, paragraphe 1, sous a), deuxième phrase, porte uniquement sur les discriminations liées objectivement et nécessairement à une différence au regard de l'âge légal de la retraite [28]. La discrimination doit donc être objectivement nécessaire pour maintenir l'équilibre financier du régime des pensions de retraite ou du système de sécurité sociale ou pour garantir la cohérence entre le régime des pensions de retraite et le régime des autres prestations [29].

53. En ce qui concerne l'exigence de la préservation de l'équilibre financier au sein du système des pensions, la Cour a précisé, dans son arrêt Thomas e.a., précité [30], que l'équilibre n'est pas foncièrement affecté dès lors qu'il s'agit d'une prestation relevant de régimes non contributifs, versée à des personnes victimes de certains risques, sans qu'il y ait lieu de considérer dans quelle mesure ces personnes ont droit à une pension de vieillesse en vertu de périodes de cotisation accomplies.

54. La prestation instituée en vertu de la loi par le Wrekin District Council est sans relation avec l'étendue du droit à la pension de retraite et avec le financement de ce système des pensions. Le fait de supprimer la discrimination n'aurait donc pas, selon nous, d'incidence sur l'équilibre financier au sein du système des pensions.

55. Il ne suffit pas, pour mettre en jeu la dérogation prévue à l'article 7, paragraphe 1, sous a), qu'une suppression de la discrimination entraîne, en fonction des modalités choisies pour y mettre fin, une augmentation des dépenses globales pour les régimes non contributifs. Selon une jurisprudence constante, les États membres sont libres de définir 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 et peuvent, en contrôlant leurs dépenses sociales, prendre des mesures qui ont pour effet de retirer à certaines catégories de personnes le bénéfice de prestations de sécurité sociale, dès lors que, ce faisant, ils respectent le principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes [31]. Le point décisif doit être en revanche, selon nous, de savoir si l'impossibilité de se prévaloir de la dérogation entraîne comme conséquence que le bénéficiaire est en droit de percevoir plusieurs prestations qui couvrent les mêmes besoins [32]. En l'espèce, il n'a pas été produit d'éléments d'information donnant à penser qu'une suppression de la discrimination entraînerait un tel cumul de prestations.

26 — Voir, en particulier, les arrêts Richardson, précité (note 11); du 11 août 1995, Graham (C-92/94, Rec. p. I-25), du 30 mars 1993, Thomas e.a (C-328/91, Rec. p. I-1247) et du 7 juillet 1992, Equal Opportunities Commission (C-9/91, Rec. p. I-4297).

27 — Voir arrêt Thomas e.a., précité (note 26), point 8.

28 — Voir arrêts précités Richardson, point 18, Graham, point 11, et Thomas e.a., point 11.

29 — Voir arrêts précités Richardson, point 19, Graham, point 12 et Thomas e.a., précité, points 12, 15 et 16.

30 — Voir point 14. L'affaire concernait un refus opposé à des demandes d'octroi d'une « severe disablement allowance » et d'une « invalid care allowance » présentées par des personnes qui continuaient à travailler après avoir atteint l'âge normal de la retraite pour les femmes.

31 — Voir de façon générale l'arrêt Richardson (note 11, ci-dessus), point 24.

32 — Voir l'arrêt Thomas e.a., précité (note 26), point 15.

56. Dans l'arrêt Richardson, précité, la Cour a déclaré qu'il n'y avait pas un lien de causalité nécessaire entre l'âge légal de la retraite et un régime octroyant une exonération des frais médicaux. La Cour a indiqué qu'il peut être éventuellement justifié que les personnes âgées bénéficient, à partir d'un certain âge, d'une exonération des frais médicaux, compte tenu de ce que les personnes âgées encourent généralement des frais médicaux plus élevés que les personnes plus jeunes, et ce à un moment où elles disposent normalement d'un revenu moindre; pour autant, un tel avantage ne saurait nécessairement être octroyé à l'âge légal de la retraite et donc à des âges différents pour les hommes et les femmes [33]. En effet, de même qu'une femme ayant atteint l'âge légal de la retraite a le droit de poursuivre son activité professionnelle au-delà de cet âge et peut se trouver dès lors dans la même situation qu'un homme du même âge qui fait toujours partie de la population active, un homme peut bénéficier d'une pension de retraite anticipée avant d'avoir atteint l'âge légal de la retraite et se trouver ainsi dans la même situation qu'une femme du même âge qui perçoit la pension de retraite à laquelle elle a droit [34]. Ces considérations peuvent, selon nous, être transposées dans le présent cas d'espèce.

57. Une interprétation suivant laquelle une prestation telle que celle gérée par le Wrekin District Council est réputée relever de l'article 7, paragraphe 1, sous a), aurait, à notre sens, pour conséquence que toute prestation assurant une protection contre la vieillesse relèverait de cette disposition dérogatoire. L'État membre ne devrait ainsi subordonner l'octroi de la prestation qu'à la condition pour le destinataire d'avoir atteint l'âge ouvrant droit à la pension de retraite. Une telle thèse serait cependant difficilement conciliable avec le fait que le risque vieillesse relève expressément de la directive et que l'on doit dès lors lui prêter un contenu réel. C'est pourquoi il est nécessaire que des prestations destinées à des personnes âgées, ne présentant pas les caractéristiques d'une pension de retraite, relèvent par exception, et non systématiquement, de l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive.

58. Contrairement à l'arrêt du 11 août 1995, Graham e.a. (C-92/94, Rec. p. I-2521), qui avait trait à une pension d'invalidité, il ne s'agit pas d'une prestation destinée à être remplacée par la pension de retraite. Cette prestation est au contraire une prestation complémentaire de protection contre la vieillesse, sans qu'il en découle pour autant que la prestation soit nécessairement liée à l'âge de la retraite. Cette prestation n'est pas conçue de manière à bénéficier uniquement aux personnes âgées ayant quitté le marché de l'emploi, auquel cas la prestation pourrait être considérée comme une forme de complément de retraite. Cette prestation est uniquement subordonnée à la condition que le bénéficiaire ait atteint un certain âge, 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Comme dans l'affaire Richardson, on peut donc parfaitement concevoir que cette prestation soit accordée à une femme qui continue de travailler alors qu'elle est refusée à un homme qui a quitté le marché de l'emploi.

59. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposerons à la Cour, en conclusion, de répondre à la deuxième question en

33 — Voir point 26.
34 — Voir point 27.

ce sens que l'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive doit être interprété en ce sens que cette dérogation ne s'applique pas à un régime de prestations de transport tel que celui géré par le Wrekin District Council.

La troisième question

60. La Cour a, entre autres, dans son arrêt du 24 mars 1987 dans l'affaire McDermott et Cotter [35], constaté que l'article 4, paragraphe 1, de la directive, qui interdit la discrimination sur la base du sexe, a un effet direct. A travers la troisième question, la Cour est donc en réalité invitée à statuer sur le point de savoir s'il y a lieu de limiter l'effet direct de la directive à la période postérieure à l'arrêt qui viendrait à constater que la directive doit être interprétée en ce sens qu'une réduction tarifaire telle que celle en cause dans l'instance principale relève de la directive, sans qu'il y ait lieu de recourir à l'article 7, paragraphe 1, sous a).

61. Le gouvernement du Royaume-Uni et le Wrekin District Council ont demandé à la Cour de limiter les effets dans le temps de l'arrêt qu'elle est appelée à rendre, motif pris de l'absence dans le chef des usagers d'une confiance légitime que la directive s'opposait au maintien de l'article 93 de la loi, et des difficultés administratives liées au contrôle des éléments de fait sur lesquels reposeraient les demandes de remboursement éventuellement présentées par les usagers. En outre, ils renvoient aux conséquences financières, en particulier pour les autorités locales. A l'annexe 2 des observations présentées devant la Cour par le Wrekin District Council, on évalue qu'un abaissement du seuil pour les hommes à 60 ans entraînerait une augmentation de 13,1 % du nombre de personnes bénéficiaires et une augmentation annuelle des dépenses de 53,7 millions de UKL (correspondant à 65,17 millions d'écus).

62. M. Atkins et la Commission soutiennent à l'opposé qu'il n'y a pas de raison de statuer en ce sens, puisque l'arrêt de la Cour n'impliquera en l'espèce aucun bouleversement du droit communautaire et que le comportement de l'une quelconque des institutions communautaires n'a pas eu pour effet d'engendrer, dans le chef du Royaume-Uni, une situation de confiance légitime. Des conséquences financières ne sauraient en elles-mêmes justifier une limitation dans le temps des effets d'un arrêt.

63. Selon une jurisprudence constante, les effets de l'interprétation par la Cour d'un acte juridique ne sont pas limités à la période postérieure au prononcé de l'arrêt. L'interprétation donnée par la Cour éclaire en effet simplement la signification et la portée d'un acte juridique, tel qu'il doit et aurait dû être compris depuis le moment de sa mise en

35 — 286/85, Rec. p. 1453, point 16.

vigueur [36]. Il appartient uniquement à la Cour de statuer sur la limitation ratione temporis d'un arrêt [37], mais ce n'est qu'à titre exceptionnel que la Cour peut, par application d'un principe général de sécurité juridique, être amenée à statuer en ce sens [38]. Dans le cadre d'un examen approfondi de la cause, la Cour attache une importance particulière au point de savoir si la décision représente une évolution du droit communautaire [39] et si, eu égard à l'attitude d'une institution communautaire ou de déclarations émanant de l'institution, les milieux intéressés ont raisonnablement pu estimer qu'il n'y avait pas violation du droit communautaire [40], de même qu'elle attache une importance particulière aux conséquences pratiques d'une éventuelle décision de ne pas restreindre dans le temps l'effet d'un arrêt [41]. Les conséquences économiques d'un arrêt pour l'État membre ne sauraient par elles-mêmes justifier une telle limitation [42].

64. Comme nous l'avons indiqué, nous sommes d'avis qu'il y a lieu d'interpréter la directive en ce sens qu'elle s'étend à une prestation de transport telle que celle gérée par le Wrekin District Council. On ne peut pas exclure qu'un arrêt reflétant cette interprétation puisse donner lieu à un grand nombre de demandes de remboursement concernant des montants relativement peu élevés. Cela pourrait se révéler administrativement très lourd pour les autorités. L'étendue de cette charge dépendra cependant largement des règles nationales en matière de preuve et de prescription. Même si nous sommes tenté par l'idée de limiter, de façon moins stricte que ne l'a fait jusqu'à présent la jurisprudence de la Cour, les effets ratione temporis lorsque, faute de limitation dans le temps des effets de l'arrêt, il en découlerait des conséquences administratives extraordinaires ou une charge exceptionnelle du système juridictionnel national, force est de souligner qu'en l'espèce il n'a pas été versé d'informations devant la Cour donnant suffisamment à penser qu'une limitation dans le temps des effets de l'arrêt serait nécessaire pour éviter de telles conséquences extraordinaires.

65. Nous sommes en outre d'avis que l'interprétation proposée concorde tant avec le libellé de la directive qu'avec la jurisprudence antérieure de la Cour. Nous estimons donc qu'il ne s'agit pas d'une innovation du droit communautaire ou d'un revirement de jurisprudence susceptible de fonder une confiance légitime.

66. La Commission ou une autre institution communautaire ne semblent pas non plus avoir eu un comportement de nature à justifier une limitation dans le temps des effets de l'arrêt. On observera qu'il est sans importance que la Commission n'ait pas soulevé

36 — Voir, par exemple, arrêts du 13 février 1996, Bautiaa et Société française maritime (C-197/94 et C-252/94, Rec. p. I-505, point 47), et du 6 juillet 1995, BP Supergaz (C-62/93, Rec. p. I-1883, point 39).

37 — Voir, par exemple, arrêts du 2 février 1988, Blaizot (24/86, Rec. p. 379); du 17 mai 1990, Barber (C-262/88, Rec. p. I-1889), et du 26 avril 1994, Roquette Frères (C-228/92, Rec. p. I-1445).

38 — Voir, par exemple, arrêts précités note 37, Blaizot, point 28, et Barber, point 41.

39 — Voir, par exemple, arrêt Blaizot, précité, point 31.

40 — Voir, par exemple, arrêt du 8 avril 1976, Defrenne (43/75, Rec. p. 455, points 72 et 73); arrêt Blaizot, précité (note 37), points 32 et 33; arrêt Barber, précité (note 37), point 43, et arrêt du 16 juillet 1992, Legros e.a. (C-163/90, Rec. p. I-4625, points 31, 32 et 33).

41 — Voir, par exemple, arrêt Defrenne, précité note 40, point 74, et Blaizot, précité note 37, point 34.

42 — Voir, par exemple, arrêts des 31 mars 1992, Dansk Denkavit et Poulsen Trading (C-200/90, Rec. p. I-2217, points 20, 21 et 22); Richardson, précité (note 11), point 37, et Bautiaa et Société française maritime, précité (note 36), point 55.

d'objections à l'encontre de l'article 93 de la loi ou des régimes gérés en vertu de cette loi [43].

67. En résumé, nous sommes donc d'avis qu'il n'a pas en l'espèce été produit d'éléments susceptibles de fournir une base suffisante pour limiter les effets dans le temps de l'arrêt.

68. Nous proposerons donc de répondre à la troisième question en ce sens qu'il n'y a pas lieu en l'espèce de limiter les effets dans le temps de l'arrêt, de sorte que l'effet direct de la directive peut également être invoqué à l'appui de demandes relatives à des périodes antérieures à la date de l'arrêt de la Cour lorsqu'elles émanent de personnes n'ayant pas engagé une action en justice ou introduit une réclamation équivalente avant cette date.

Conclusion

69. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre aux questions déférées par la High Court of Justice, Queen's Bench Division, par ordonnance du 3 août 1994, comme suit:

« 1) L'article 3, paragraphe 1, sous a), 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, doit être interprété en ce sens qu'un régime légal suivant lequel les pouvoirs publics octroient des réductions aux fins de l'utilisation, par les personnes âgées, de moyens de transport publics, relève du champ d'application matériel de la directive.

2) L'article 7, paragraphe 1, sous a), de la directive précitée doit être interprété en ce sens que cette disposition ne s'applique pas à un régime ayant trait à des prestations de transport, tel que celui géré par le Wrekin District Council.

3) Il n'y a pas lieu en l'espèce de limiter les effets dans le temps de l'arrêt, de sorte que l'effet direct de l'article 4, paragraphe 1, de la directive précitée peut également être invoqué à l'appui d'une demande relative à des périodes antérieures à la date de l'arrêt, présentée par des personnes n'ayant pas engagé une action en justice ni introduit une réclamation équivalente avant cette date. »

43 — Voir arrêt Richardson, précité (note 11), point 37.