CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI présentées le 19 janvier 1988 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par ordonnance du 19 février 1987, enregistrée au greffe de la Cour le 19 mars suivant, le Raad van Beroep d'Arnhem vous interroge sur l'application ratione temporis 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 (JO 1979, L 6, p. 24).

Les questions ont été formulées dans le cadre de deux affaires qui opposent M^mes^ A. Dik et A. Menkutos-Demirci au conseil municipal d'Arnhem et M^me^ H. G. W. Laar-Vreeman à l'organisme correspondant de Winterswijk. Les demanderesses au principal, qui sont toutes mariées, se plaignent d'avoir été privées du droit à la prestation de chômage prévue par la « Wet Werkloosheidsvoorziening » (ci-après « WWV »), ou loi sur l'assistance aux chômeurs, en vigueur depuis le 1^er^ janvier 1965 (Stbl. 1964, 485). La décision par laquelle les deux conseils municipaux ont refusé de leur accorder ladite prestation est fondée, notamment, sur l'article 13, paragraphe 1, sous l), selon lequel est privé du droit à prestations « le travailleur... qui, ayant le statut de femme mariée, ne peut pas être qualifié de chef de famille ('kostwinster'), en vertu des dispositions réglementaires arrêtées par le ministre compétent, après avis de la commission centrale, ou qui ne vit pas en permanence séparé du conjoint ».

Cette disposition a été abrogée avec effet rétroactif au 23 décembre 1984 par la loi du 24 avril 1985 (Stbl. 230), en vigueur depuis le 1^er^ mai suivant. L'article II, point A, de cette source contient une disposition transitoire selon laquelle « la modification apportée par l'article I, point A, n'est pas d'application au travailleur qui a perdu son emploi avant le 23 décembre 1984, à moins qu'il n'ait bénéficié à cette date d'une prestation au titre de la Werkloosheidswet (« WW ») ... ou d'une prestation de chômage versée au titre d'un régime applicable à des personnes dont le rapport de travail n'est pas considéré comme un rapport d'emploi au sens de l'article 6, paragraphe 1, sous a) et b), de la WW ». L'abolition de la condition relative à la qualité de chef de famille ne s'applique donc pas aux travailleurs qui ont perdu leur emploi ou qui ont atteint le délai maximal prévu par la WW avant le 23 décembre 1984 et qui, si cette disposition n'avait jamais existé, auraient bénéficié d'une prestation de chômage au titre de la WW.

Or, M^mes^ Dik, Menkutos-Demirci et Laar-Vreeman se sont trouvées au chômage avant le 23 décembre 1984 et, après cette date, n'ayant pas la qualité de chef de famille, elles se sont vu refuser le droit aux prestations prévues par la WW. Elles ont, par conséquent, formé un recours devant le Raad van Beroep contre les décisions par lesquelles les organes représentatifs des communes respectives avaient rejeté leurs demandes. Aux fins d'apprécier la compatibilité de la restriction susmentionnée avec la

* Traduit de l'italien.

directive 79/7/CEE, le juge a quo vous a posé deux questions préjudicielles:

« 1) La directive 79/7/CEE permet-elle aux États membres d'insérer dans la législation de mise en œuvre une disposition transitoire en vertu de laquelle la condition imposant la qualité de chef de famille reste en vigueur après le 23 décembre 1984 pour la femme mariée qui a perdu son emploi avant cette date?

2) Le fait de donner à une disposition transitoire, comme celle visée dans la première question, un effet rétroactif à la date d'expiration du délai imparti pour la mise en œuvre de la directive 79/7/CEE est-il compatible avec cette dernière? »

2. La réponse à la première question ne présente pas de difficulté. Dans l'arrêt du 4 décembre 1986 [rendu dans l'affaire 71/85, État néerlandais/Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Rec. p. 3855), la Cour a interprété le principe de non-discrimination entre hommes et femmes que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE énonce en matière de sécurité sociale, précisément en relation avec le régime néerlandais de l'indemnité de chômage. Rappelons qu'à l'époque des faits considérés dans cette affaire les Pays-Bas n'avaient pas encore mis en œuvre la directive 79/7/CEE. C'était, par conséquent, l'article 13, paragraphe 1, de la WWV qui était en vigueur et la réglementation transitoire, qui a été ensuite adoptée par la loi du 24 avril 1985, était en cours d'élaboration (pour de plus amples détails concernant le régime néerlandais relatif à l'indemnité de chômage et les problèmes soulevés dans ce pays par la transposition de la directive 79/7/CEE, nous nous permettons de renvoyer aux conclusions que nous avons présentées dans cette affaire le 2 juillet 1986).

A l'instar de l'arrêt du 24 juin 1986 (affaire 150/85, Drake/Chief Adjudication Officer, Rec. p. 1995), l'arrêt FNV a reconnu l'effet direct de l'article 4, paragraphe 1. La Cour a considéré, notamment, que cet article « pouvait, à défaut de mise en œuvre de la directive, être invoqué à partir du 23 décembre 1984, pour écarter l'application de toute disposition nationale non conforme audit article... En l'absence de mesures d'application..., les femmes ont le droit d'être traitées de la même façon et de se voir appliquer le même régime que les hommes se trouvant dans la même situation, régime qui reste, à défaut d'exécution de ladite directive, le seul système de référence valable » (point 23 des motifs de l'arrêt).

Déjà à cette occasion, toutefois, vous vous êtes prononcés, au moins implicitement, en faveur de l'incompatibilité d'une réglementation transitoire avec l'effet direct reconnu au principe de l'égalité de traitement. En effet, vous référant à l'arrêt du 19 janvier 1982 (affaire 8/81, Becker, Rec. p. 53), selon lequel la compétence laissée aux États quant au choix des moyens nécessaires à l'exécution de leur obligation n'interdit pas de considérer que les dispositions d'une directive sont susceptibles d'être invoquées immédiatement, vous avez dit pour droit, au point 25 des motifs de l'arrêt, qu'« un État membre ne peut invoquer... (ce) pouvoir d'appréciation... pour mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale prévu par la directive 79/7/CEE pour dénier tout effet à son article 4, paragraphe 1, qui est susceptible d'être invoqué en justice en dépit du fait que ladite directive n'a pas été exécutée dans son ensemble ».

Rappelons, en outre, que, dans l'arrêt du 24 juin 1987 (affaire 384/85, Borrie Clarke/ Chief Adjudication Officer, Rec. p. 2865), vous vous êtes prononcés sur la compatibilité d'une règle transitoire et rétroactive avec l'article 4, paragraphe 1. Dans cette affaire, étant appelés à établir si l'effet direct du principe de non-discrimination a une incidence sur une règle transitoire adoptée après l'entrée en vigueur de la directive et visant à prolonger les effets discriminatoires du régime antérieur, vous avez souligné que « la directive ne prévoit aucune dérogation au principe de l'égalité de traitement ». A cela, vous avez ajouté « qu'un État membre ne peut pas laisser subsister après le 22 décembre 1984 des inégalités de traitement dues au fait que les conditions exigées pour la naissance du droit à prestation sont antérieures à cette date. Le fait que ces inégalités résultent de dispositions transitoires prises à l'occasion de l'institution d'une nouvelle prestation n'est pas une circonstance de nature à conduire à une appréciation différente » (point 10 des motifs de l'arrêt). Vous avez confirmé, enfin, que, en l'absence d'une exécution adéquate de la directive après l'entrée en vigueur de cette dernière, le seul système de référence valable est l'application du même régime aux hommes et aux femmes se trouvant dans une situation identique.

Or, il ne fait aucun doute que ces principes sont également applicables en l'espèce.

3. La deuxième question concerne la possibilité d'attribuer un effet rétroactif à des mesures de mise en œuvre d'une directive, adoptées après l'expiration du délai imparti aux États membres à cette fin. La question qui vous est posée par le juge a quo est liée à la situation particulière dans laquelle il a été appelé à statuer, mais, sur un plan plus général, elle a trait aux modalités nationales de mise en œuvre des obligations que comportent les directives. La légitimité des lois rétroactives sera, par conséquent, appréciée au niveau des ordres juridiques nationaux.

Du point de vue communautaire, nous estimons en tout état de cause que la question, comme nous le suggère la Commission des Communautés européennes, appelle une réponse affirmative. En l'espèce, l'effet direct dont est revêtu l'article 4, paragraphe 1, permet assurément d'invoquer cette disposition à partir du dies ad quem du délai fixé pour la mise en œuvre de la directive; à cet égard, par conséquent, l'éventuelle rétroactivité des dispositions d'exécution est tout à fait indifférente.

En revanche, dans les cas où ledit effet ne peut pas être admis, nous estimons que le fait de refuser aux États membres la possibilité d'intervenir a posteriori, en donnant aux dispositions d'exécution un effet rétroactif à la date d'expiration du délai prévu pour la mise en œuvre, aboutirait à empêcher que l'effet d'harmonisation inhérent aux directives se déploie dans tous les ordres juridiques à partir de la même date.

4. Compte tenu des considérations qui précèdent, nous vous suggérons de répondre dans les termes suivants aux questions qui vous ont été déférées par le Raad van Beroep d'Arnhem, par ordonnance rendue le 19 février 1987 dans le

cadre des litiges qui opposent M^mes^ A. Dik et A. Menkutos-Demirci au conseil municipal d'Arnhem et M^me^ H. G. W. Laar-Vreeman à l'organisme correspondant de Winterswijk:

« 1) A partir du 23 décembre 1984, dies ad quem du délai fixé pour la transposition 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, l'article 4, paragraphe 1, qui interdit toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial, a un effet direct.

En l'absence de mesures d'application adéquates de ladite disposition, les femmes mariées ont le droit de se voir appliquer le régime prévu pour les hommes qui se trouvent dans des conditions analogues. Elles peuvent par conséquent invoquer devant les juridictions nationales les droits que leur confère l'article 4, paragraphe 1, en s'opposant à une disposition transitoire en vertu de laquelle la femme mariée qui a perdu son emploi avant le 23 décembre 1984 reste soumise, même après cette date, à une condition lui imposant d'avoir la qualité de chef de famille.

2) Une réglementation de mise en œuvre, adoptée après la date d'expiration du délai fixé pour la transposition en droit interne, qui confère aux mesures d'exécution un effet rétroactif à la date d'expiration du délai précité, n'est pas incompatible avec l'article 4, paragraphe 1, de la directive 79/7/CEE. »