

Affaire C-462/20

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 septembre 2020

Jurisdiction de renvoi :

Tribunale di Milano (Italie)

Date de la décision de renvoi :

14 septembre 2020

Parties requérantes :

Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI)

Avvocati per niente onlus (APN)

Associazione NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti

Parties défenderesses :

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia

Ministero dell'Economia e delle Finanze

TRIBUNALE DI MILANO (tribunal de Milan, Italie) – chambre sociale

[OMISSIS]

dans l'affaire opposant

- ASGI - Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (association pour le droit des étrangers) ; APN - Avvocati per niente onlus (association d'avocats bénévoles)

- ASSOCIAZIONE NAGA - Organizzazione di volontariato per l'Assistenza Socio-Sanitaria e per i Diritti di Cittadini Stranieri, Rom e Sinti (organisation bénévole pour l'accès des citoyens étrangers, des Roms et des Sinté à la protection sociale et aux soins, et pour la défense de leurs droits)

[OMISSIS]

parties requérantes

à

- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia (présidence du Conseil des ministres, département des politiques familiales, Italie)
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances)

tous deux représentés et assistés par l'Avvocatura dello Stato, [OMISSIS]

parties défenderesses

[OMISSIS]

EXPOSE

1. Le droit national et les faits de l'affaire.

L'article 1^{er}, paragraphe 391, de la legge n. 208/2015 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016) [loi n° 208/2015 portant dispositions pour l'établissement du budget annuel et pluriannuel de l'État (loi de stabilité 2016)], du 28 décembre 2015 (supplément ordinaire à la GURI n° 302 du 30 décembre 2015) (ci-après la « loi n° 208/2015 »), tel que modifié par la legge n. 145/2018 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (loi n° 145/2018 concernant le budget prévisionnel de l'État pour l'exercice 2019 et le budget pluriannuel 2019 – 2021), du 30 décembre 2018 (supplément ordinaire à la GURI n° 302 du 31 décembre 2018), dispose : « *Une carte famille destinée aux familles composées de citoyens italiens ou de ressortissants d'États Membres de l'Union européenne résidant de façon régulière sur le territoire italien et dont le ménage comporte au moins trois enfants dont l'âge ne dépasse pas 26 ans, est instituée à compter de l'année 2016. La carte est délivrée aux familles qui en font la demande selon les critères et modalités fixés par décret du président du Conseil des ministres ou du ministre de la Famille et du Handicap, en concertation avec le ministre de l'Économie et des Finances, adopté dans un délai de trois mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la présente disposition. La carte permet de se voir accorder par les*

entités publiques ou privées participant à l'initiative des remises à l'achat de biens et de services ou des réductions tarifaires. Les entités participant à l'initiative, qui accordent des remises ou des réductions supérieures à celles qui sont normalement accordées sur le marché, peuvent mettre en valeur le fait qu'elles participent à l'initiative à des fins promotionnelles et publicitaires ».

Cette disposition a été mise en œuvre par un règlement du gouvernement [OMISSIS] du 27 juin 2019. Ce règlement prévoit que la « carte famille » est délivrée par le département des politiques familiales de la présidence du Conseil des ministres sur demande des personnes intéressées. La demande doit être envoyée via un site Internet et, dans celle-ci, le demandeur doit déclarer qu'il remplit les conditions requises par la loi, notamment la qualité de citoyen italien ou de citoyen [Or. 2] d'un État membre de l'Union résidant de façon régulière en Italie. Le site Internet en question a été lancé récemment. [OMISSIS] L'Avvocatura dello Stato a indiqué que ce site était géré par Sogei SpA, qui est une société interne (« *in house* ») entièrement détenue par le ministère de l'Économie.

Les fournisseurs publics ou privés de biens et de services (par exemple les commerçants) participent librement à l'initiative. À cette fin, ils peuvent conclure un accord avec le département des politiques familiales de la présidence du Conseil des ministres. Ils doivent s'engager à accorder aux titulaires de la carte une remise d'au moins 5 % sur le prix public de certains biens ou services qu'ils choisissent eux-mêmes. Le nom des fournisseurs participants est publié sur le site Internet visé ci-dessus.

L'article 90 bis du decreto-legge n. 18/2020 - Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (décret-loi n° 18/2020 portant mesures de renforcement du service national de santé et d'aide économique aux familles, aux travailleurs et aux entreprises liées à la crise épidémiologique de la COVID-19), du 17 mars 2020 (GURI n° 70, du 17 mars 2020, p. 1) (ci-après le « décret-loi n° 18/2020 »), introduit par la legge di conversione n. 27/2020 (loi de conversion n° 27/2020), prévoit que « [p]our l'année 2020, la carte famille visée à l'article 1^{er}, paragraphe 391, de la loi n° 208 du 28 décembre 2015 est destinée aux familles ayant au moins un enfant à charge ». Cette disposition a été adoptée conjointement à d'autres mesures de lutte contre les conséquences économiques et sociales de l'épidémie de la COVID-19. Elle a abaissé le nombre d'enfants à charge requis mais elle n'a pas modifié les autres caractéristiques de la « carte famille », en particulier les conditions relatives à la nationalité du demandeur. En tout état de cause, les parties ont confirmé que, de fait, les ressortissants de pays tiers ne peuvent actuellement pas demander à bénéficier d'une « carte famille ».

Le 31 mars 2020, l'association ASGI ainsi que deux autres associations non requérantes ont envoyé une lettre au département des politiques familiales de la présidence du Conseil des ministres. Dans cette lettre, l'association a fait valoir

que la réglementation relative à la « carte famille » décrite ci-dessus constituerait une discrimination fondée sur la nationalité ou l'ethnie à l'encontre des ressortissants de pays tiers et violerait l'article 11 de la directive 2003/109/CE du Conseil, du 25 novembre 2003, relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée (JO 2004, L 16, p. 44), l'article 24 de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77), l'article 29 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9), ainsi que l'article 12 de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre (JO 2011, L 343, p. 1). Partant, l'association ASGI a demandé que la loi instituant la « carte famille » soit écartée dans la mesure où elle excluait du bénéfice de la carte les ressortissants de pays tiers titulaires des statuts protégés par lesdites directives.

Elle a demandé en outre que l'article 90 bis du décret-loi n° 18/2020 soit interprété en ce sens qu'il avait supprimé toutes les conditions requises pour obtenir la carte, à l'exception de celle d'avoir au moins un enfant à charge.

Cette lettre est restée sans réponse. Partant, les associations requérantes ont saisi la juridiction de céans par voie de la procédure spéciale applicable aux litiges en matière de discrimination.

2 Les demandes des associations requérantes

Les associations requérantes soutiennent que la réglementation nationale relative à la « carte famille » serait contraire aux dispositions du droit de l'Union énumérées ci-dessous, dans la mesure où elle exclut la délivrance de cette carte à certaines catégories de ressortissants de pays tiers.

- I. La réglementation nationale serait contraire à l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, dès lors que, selon les requérantes, la « carte famille » relèverait des notions de « sécurité sociale », d'« aide sociale » et de « protection sociale » visées par cette disposition. Par ailleurs, l'État italien n'aurait pas expressément exercé le droit de déroger [au principe d'égalité de traitement] que

lui confère l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2003/109. L'exclusion des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée du bénéfice de la « carte famille » serait en conséquence illégale.

- II La réglementation nationale serait contraire à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de de la directive 2011/98, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous z), et l'article 3, [paragraphe 1], sous j), du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1), dès lors que, selon les requérantes, la « carte famille » relèverait des « prestations familiales » visées par ce règlement. Pour ces prestations, les ressortissants de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2011/98 doivent bénéficier de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre où ils résident. Le mode de financement de la prestation n'aurait pas d'importance à cet effet : la prestation, selon les requérantes, relèverait de la notion autonome de « sécurité sociale » en droit de l'Union. L'exclusion des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique du bénéfice de la « carte famille » serait en conséquence illégale.

[Or. 3]

- III. La réglementation nationale serait contraire à l'article 14, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (JO 2009, L 155, p. 17), lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous z), et l'article 3, [paragraphe 1], sous j), du règlement n° 883/2004, qui, en vertu de son article 90, remplace le règlement (CEE) n° 1408/71 dans toute référence antérieure faite à ce dernier, et ce pour les mêmes raisons et avec les mêmes conséquences que celles exposées au point II ci-dessus à l'égard des ressortissants de pays tiers titulaires d'une carte bleue européenne. La référence à la directive 2000/50/CE figurant dans la requête résulte d'une simple erreur matérielle, décelable immédiatement au vu de la référence aux « ressortissants étrangers hautement qualifiés ».
- IV. La réglementation nationale serait contraire à l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 car, selon les requérantes, la prestation relèverait de la notion de « sécurité sociale », laquelle relève du champ d'application des traités. L'exclusion des membres de la famille d'un citoyen de l'Union issu d'un pays tiers du bénéfice de la « carte famille » serait en conséquence illégale.
- V. La réglementation nationale serait contraire à l'article 29 de la directive 2011/95 car, selon les requérante, la « carte famille » relèverait de la notion de « protection sociale » visée par cette disposition. Les requérantes précisent que l'Italie n'aurait pas exercé la faculté de limiter l'égalité de traitement aux prestations essentielles que lui confère l'article 29, paragraphe 2, de la directive 2011/95. En effet, l'article 27, paragraphe 1, du decreto legislativo n. 251, Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di

protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta (décret législatif n° 251, Transposition de la directive 2004/83/CE concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts), du 19 novembre 2007 (GURI n° 3, du 4 janvier 2008, p. 5), dispose que « *[l]es titulaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire ont droit aux mêmes prestations que les ressortissants italiens en matière d'aide sociale et sanitaire* ». Le decreto legislativo n. 18, Attuazione della direttiva 2011/95/UE recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (décret législatif n° 18, Transposition de la directive 2011/95/UE concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection), du 21 février 2014 (GURI n° 55, du 7 mars 2014, p. 1), qui a transposé la directive 2011/95, n'a pas modifié ce texte. L'exclusion des ressortissants de pays tiers bénéficiaires d'une protection internationale du bénéfice de la « carte famille » serait en conséquence illégale.

Lors de l'audience, l'avocat des associations requérantes a précisé que la réglementation nationale serait incompatible avec les dispositions du droit de l'Union visées aux points I, II et III ci-dessus même si la délivrance d'une « carte famille » était considérée comme un « service » au sens de l'article 11, paragraphe 1, sous f), de la directive 2003/109, de l'article 12, sous g), de la directive 2011/98 et de l'article 14, paragraphe 1, sous g), de la directive 2009/50.

Selon les requérantes, l'ensemble des directives mentionnées ci-dessus contiennent des règles claires, précises et inconditionnelles, pour ce qui nous intéresse dans la présente affaire. Elles auraient, par conséquent, un effet direct dans l'ordre juridique interne.

Partant, les requérantes demandent à la juridiction de céans d'écarter la réglementation nationale dans la mesure où elle exclut du bénéfice de la prestation nommée « carte famille » les catégories de ressortissants de pays tiers susmentionnées. Par suite, elles demandent à la juridiction de céans d'ordonner aux administrations défenderesses de modifier le règlement du gouvernement adopté par décret du [27] juin 2019 et de permettre à ces personnes d'obtenir une « carte famille ».

3. Les arguments de l'Avvocatura dello Stato

L'Avvocatura dello Stato [OMISSIS] [procédure] a pris position sur le fond des demandes présentées par les requérantes.

En ce qui concerne la modification introduite par le décret-loi n° 18/2020, les administrations défenderesses soutiennent qu'elle ne concernait que le nombre de membres et le nombre d'enfants à charge requis pour obtenir la « carte famille ». Les conditions relatives à la nationalité n'auraient en rien été modifiées.

S'agissant de l'incompatibilité de la réglementation nationale avec le droit de l'Union dénoncée par les requérantes, l'Avvocatura dello Stato y a opposé les arguments résumés ci-dessous.

- I. En ce qui concerne l'incompatibilité de la réglementation nationale avec la directive 2003/109, l'Avvocatura dello Stato conteste que la « carte famille » relève de la notion d'« aide et de protection sociale ». Selon elle, la « carte famille » constitue en effet une mesure « de soutien à la famille » et « de réduction des coûts des services pour la famille ». Cependant, elle ne dépend pas des revenus des bénéficiaires. En outre, les prestations ne sont pas financées [Or. 4] par les pouvoirs publics, puisque les rabais sont accordés par les fournisseurs de biens et de services conventionnés.
- II Pour des raisons analogues, l'Avvocatura dello Stato conteste que la réglementation nationale soit incompatible avec la directive 2011/98. La « carte famille » ne serait pas une « prestation familiale », ne constituant pas une contribution publique au financement des charges découlant de l'entretien des enfants. La procédure en manquement (n° 2100/2019) ouverte par la Commission contre l'Italie pour non-transposition des dispositions de la directive 2011/98 qui reconnaissent aux travailleurs de pays tiers résidents de longue durée le droit de bénéficier des prestations de sécurité sociale, confirmerait ce point. La Commission n'a pas inclus la « carte famille » parmi les prestations de sécurité sociale dont les travailleurs de pays tiers ont été illégalement exclus.
- III. L'Avvocatura dello Stato conteste que la réglementation nationale soit incompatible avec la directive 2009/50, pour les mêmes raisons que celles énoncées au point II ci-dessus.
- IV. Selon l'Avvocatura dello Stato, invoquer l'article 24 de la directive 2004/38/CE serait dénué de pertinence, dès lors que, si l'un des parents est un ressortissant d'un État membre de l'Union, il peut obtenir la « « carte famille » pour tous les autres membres de sa famille, quelle que soit leur nationalité.
- V. L'Avvocatura dello Stato conteste également que la réglementation nationale soit incompatible avec l'article 29 de la directive 2011/95. Pour les raisons déjà exposées aux points I et II, la « carte famille » ne serait pas une prestation de « protection sociale ». En outre, selon l'Avvocatura dello Stato, les dispositions de

l'article 29 de la directive 2011/95 n'auraient pas d'effet direct en raison de leur caractère insuffisamment précis.

[OMISSIS]

[autres questions de procédure de nature purement nationale] Partant, l'Avvocatura dello Stato conclut au rejet des demandes des requérantes.

4. L'opportunité de présenter une demande de décision préjudicielle

Les parties n'étant pas d'accord sur l'interprétation qu'il convient de donner au droit de l'Union, la juridiction de céans considère opportun de déférer certaines des questions d'interprétation soulevées par les requérantes à la Cour de justice. En effet, la solution du litige dépend directement de la réponse à ces questions.

Tout d'abord, la juridiction de céans souscrit à l'interprétation proposée par l'Avvocatura dello Stato en ce qui concerne la modification temporaire introduite par l'article 90 bis du décret-loi n° 18/2020. L'intervention législative vise clairement à étendre le cercle des bénéficiaires de la carte aux familles ayant au moins un enfant à charge pour l'année 2020, sans modifier, pour le reste, les dispositions de l'article 1^{er}, paragraphe 391, de la loi n° 208/2015, dont nous avons retranscrit le libellé. En réalité, l'interprétation proposée par les requérantes est contraire à la lettre et à la finalité des dispositions. En outre, si leur interprétation était accueillie, la demande serait irrecevable en raison d'une absence d'intérêt à agir, puisqu'elle concernerait une discrimination non pas actuelle mais future et potentielle.

Les questions d'interprétation débattues entre les parties dépendent dans une large mesure de la question de savoir si la « carte famille » relève ou non de l'une des notions de « sécurité sociale », d'« aide sociale », de « protection sociale », d'« accès aux biens et aux services » ou de « prestation familiale », visées par les directives citées ci-dessus et par le règlement 2004/883.

Le cas d'espèce est particulier, car il est vrai que les pertes de profit liées au rabais dont bénéficient les familles titulaires de la « carte famille » restent à la charge des fournisseurs de biens et de services, publics ou privés, qui décident de conclure une convention avec le département des politiques familiales de la présidence du Conseil des ministres. Toutefois, cette dernière [Or. 5] administration est chargée, à la charge du budget de l'État, de traiter les demandes, de délivrer la « carte de famille » et de publier le nom des entités publiques et privées qui ont conclu la convention. Cela se fait au moyen d'un site Internet géré par une société interne (« *in house* ») détenue par le ministère de l'Économie. [OMISSIS]

L'objection que l'Avvocatura dello Stato a opposée au moyen des requérantes tiré de l'article 24, paragraphe 1, de la directive 2004/38 (voir point 2. IV ci-dessus) est fondée. En effet, les ressortissants d'États Membres de l'Union qui résident de façon régulière en Italie peuvent obtenir une « carte famille » qui vaut pour tous

les membres de leur ménage. Dans ce cas, les ressortissants de pays tiers ne seraient pas exclus du bénéfice de la « carte famille » compte tenu de leur qualité de membre de la famille d'un citoyen de l'Union et de titulaire du droit de séjour. Il n'y a donc pas lieu de soulever une question d'interprétation à cet égard.

[OMISSIS] [questions de procédure nationale]

Les questions de droit soulevées par les requérantes et contestées par l'Avvocatura dello Stato doivent être tranchées en procédant à une interprétation autonome du droit de l'Union. Pour cette raison et compte tenu de la pertinence du débat entre les parties sur cette interprétation, il semble opportun de déférer à la Cour de justice les questions préjudicielles énoncées dans le dispositif.

PAR CES MOTIFS

A) La juridiction de céans **saisit** la Cour de justice de l'Union européenne des questions préjudicielles suivantes :

1. L'article 11, paragraphe 1, sous d) ou f), de la directive 2003/109/CE s'oppose-t-il à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet au gouvernement d'un État membre de délivrer un document donnant droit à des rabais sur des biens et des services fournis par des entités publiques et privées ayant conclu une convention avec ce gouvernement aux seuls ressortissants de cet État membre et des autres États membres de l'Union européenne, à l'exclusion des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ?
2. L'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98/UE, lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous z) et l'article 3, [paragraphe 1], sous j), du règlement (CE) n° 883/2004, ou l'article 12, paragraphe 1, sous g), de la directive 2011/98/UE, s'oppose-t-il à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet au gouvernement d'un État membre de délivrer un document donnant droit à des rabais sur des biens et des services fournis par des entités publiques et privées ayant conclu une convention avec ce gouvernement, aux seuls ressortissants de cet État membre et des autres États membres de l'Union européenne, à l'exclusion des ressortissants de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 2011/98/UE ?
3. L'article 14, paragraphe 1, sous e), de la directive 2009/50/CE lu en combinaison avec l'article 1^{er}, sous z), et l'article 3, [paragraphe 1], sous j), du règlement (CE) n° 883/2004, s'oppose-t-il à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet au gouvernement d'un État membre de délivrer un document donnant droit à des rabais sur des biens et des services fournis par des entités publiques et privées ayant conclu une convention avec ce gouvernement, aux seuls ressortissants de cet État membre et des

autres États membres de l'Union européenne, à l'exclusion des ressortissants de pays tiers titulaires d'une carte bleue européenne au titre de la directive 2009/50/CE ?

4. L'article 29 de la directive 2011/95/UE s'oppose-t-il à une réglementation nationale, telle que celle en cause au principal, qui permet au gouvernement d'un État membre de délivrer un document donnant droit à des rabais **[Or. 6]** sur des biens et des services fournis par des entités publiques et privées ayant conclu une convention avec ce gouvernement, aux seuls ressortissants de cet État membre et des autres États membres de l'Union européenne, à l'exclusion des ressortissants de pays tiers bénéficiaires d'une protection internationale ?

[formules d'usage]

À Milan, le 14 septembre 2020

[OMISSIS]