

Version anonymisée

Traduction

C-302/19 - 1

Affaire C-302/19

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

11 avril 2019

Juridiction de renvoi :

Corte suprema di cassazione (Italia)

Date de la décision de renvoi :

5 février 2019

Partie requérante :

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale

Partie défenderesse :

WS

[OMISSIS]

La CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

[OMISSIS]

a rendu la présente

ORDONNANCE INTERLOCUTOIRE

sur le pourvoi [OMISSIS] formé par :

I.N.P.S. – ISTITUTO NAZIONALE PREVIDENZA
SOCIALE [OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

[OMISSIS]

partie requérante

contre

WS, domicilié à Rome [OMISSIS] [Or. 2] [OMISSIS]

partie défenderesse

[OMISSIS]

[Or. 3]

Éléments de l'affaire au principal pertinents en fait et en droit

- 1 WS, titulaire d'un permis de séjour pour un emploi salarié depuis le 9 décembre 2011 et d'un permis unique de travail depuis le 28 décembre 2015, conformément au décret législatif n° 40 du 4 mars 2014 portant transposition de la directive 2011/98/UE, a introduit un recours [OMISSIS] devant le Tribunale Giudice del lavoro (tribunal du travail) d'Alessandria à l'encontre de l'istituto nazionale della previdenza sociale (institut national de prévoyance sociale) (ci-après l'« INPS »), tirant grief de la violation de l'article 12 de la directive 2011/98/UE et du caractère discriminatoire du refus de l'INPS de lui verser l'allocation en faveur des ménages au titre des périodes comprises entre janvier et juin 2014 et juillet 2014 et juin 2016, au cours desquelles son épouse et ses deux enfants ont quitté l'Italie pour rentrer dans leur pays d'origine (le Sri Lanka), où ils ont fixé leur résidence, et a conclu à ce qu'il soit mis fin à ce comportement et à ce que l'INPS soit condamné à lui verser les sommes dues [OMISSIS].
- 2 Le Tribunale d'Alessandria, faisant fonction de juge du travail, a rejeté le recours, au motif de l'inexistence du caractère discriminatoire du comportement de l'INPS.
- 3 WS a interjeté appel contre cette ordonnance [omissis] et la Corte d'appello (Cour d'appel) de Turin a fait droit à l'appel et réformé la décision du Tribunale pour les motifs suivants : a) l'article 2, paragraphe 6-bis du décret-loi n° 69/1988 converti en loi n° 153/1988, lorsqu'il exclut (sous réserve de conventions internationales ou conditions de réciprocité spécifiques) du cercle des membres du ménage à qui est destinée l'allocation les membres de la famille de l'étranger qui ne disposent pas de la résidence sur le territoire de la République [italienne], qui doit être effective et non uniquement formelle, introduit un régime différent du régime général prévu à l'article 2, paragraphe 2, de la loi n° 153/1988, qui vaut pour les ressortissants italiens à qui l'allocation en faveur des ménages est due, indépendamment de la résidence des membres du ménage ; b) l'article 12 de la directive 2011/98/UE, paragraphe 1^{er}, sous e), prévoit que les travailleurs issus de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, points b) et c) (dont relève certainement le repérant au principal), bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État

membre où ils résident en ce qui concerne notamment les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 ; c) l'allocation en faveur des ménages faisant l'objet de la présente instance relève des branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004, comme le confirme l'arrêt du 21 juin 2017, *Martinez Silva* (C-449/16, EU:C:2017:485) **[Or. 4]** dans lequel la Cour s'est prononcée sur l'allocation prévue à l'article 65 de la loi n° 448 du 23 décembre 1998, qui est une mesure similaire à celle en cause au principal ; d) l'État italien, même si le délai de transposition fixé au 25 décembre 2013 a expiré depuis longtemps, n'a pas transposé l'article 12 de la directive précitée, qui est une disposition claire, inconditionnelle, immédiatement applicable et relative aux relations verticales entre l'État et les personnes de droit privé ; e) la faculté de limiter l'égalité de traitement prévue à l'article 12, paragraphe 2, sous b) de la directive 2011/98/UE n'a pas été exercée et serait en tout état de cause inapplicable en l'espèce ; f) l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988 est incompatible avec la directive 2011/98/UE et constitue une discrimination objective. Il y a donc lieu d'en écarter l'application au regard de la disposition contenue à l'article 12, paragraphe 1, de ladite directive, qui est directement applicable, suffisamment précise et dépourvue de condition d'exécution.

- 4 L'INPS a formé un pourvoi en cassation contre cet arrêt, fondé sur un moyen unique, tiré de la violation et/ou d'une application erronée [omissis] [grief relevant du droit national] [notamment] de l'article 12 de la directive 2011/98/UE et du décret législatif n° 40 du 4 mars 2014 portant transposition de ladite directive [OMISSIS].
- 5 Le requérant, dès lors que la directive 2011/98/UE (établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique) transposée en Italie par le décret législatif n° 40 du 4 mars 2014, se réfère aux ressortissants de pays tiers se trouvant sur le territoire de l'État membre pour des périodes inférieures aux cinq années nécessaires à l'obtention du permis de séjour de longue durée, se fonde [OMISSIS] sur l'affirmation que contrairement à ce qu'indique l'arrêt attaqué, l'interprétation de la directive 2011/98/UE doit reposer également sur les considérants 8, 19, 24 et 26, qui soulignent la différence entre la situation des titulaires du permis unique de séjour et de travail et celle des titulaires du permis de séjour relevant de la directive 2003/109/CE, l'absence de réglementation européenne commune aux États membres de l'Union en matière de droits au titre desquels l'égalité de traitement serait garantie aux ressortissants de pays tiers, la finalité de ne pas accorder de droits dans des situations n'entrant pas dans le champ d'application du droit de l'Union, comme dans le cas des membres de la famille résidant dans un pays tiers et le pouvoir discrétionnaire dont jouit chaque État membre pour établir des limites à l'octroi, au montant et aux périodes de versement des prestations de sécurité sociale à accorder aux ressortissants de pays tiers ; l'allocation en faveur des ménages prévue à l'article 2 du décret-loi n° 69/1988, converti en loi n° 153/1988, serait une prestation de sécurité sociale et non **[Or. 5]** d'assistance sociale et différerait ainsi complètement, au vu de sa

nature et de son économie, de la prestation prévue à l'article 65 de la loi n° 448/1998.

6 [OMISSIS]

7 [OMISSIS] [*procédure nationale*]

8 L'affaire au principal a donc pour objet la situation des membres du ménage du travailleur issu de pays tiers WS, employé en Italie et titulaire du permis unique de travail au sens de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil ; il est constant que les membres de ce ménage résidaient de fait au Sri Lanka (pays tiers d'origine), au cours des périodes pertinentes aux fins du litige au principal ; le travailleur WS a tiré grief du caractère discriminatoire de leur exclusion du cercle des membres et des revenus du ménage pris en compte aux fins du calcul du montant de la prestation prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la loi n° 153/88.

La situation de fait relative au statut de travailleur de WS, ressortissant d'un pays tiers, relève du champ d'application de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil.

Le droit de l'Union européenne

9 Il y a lieu de prendre en considération :

– **la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil,**

notamment *ses considérants* :

(2) [...] *l'Union européenne devait assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres et [...] une politique d'intégration plus énergique devrait avoir pour but de leur offrir des droits et des obligations comparables à ceux des citoyens de l'Union [...].*

(19) *En l'absence de législation horizontale de l'Union, les droits des ressortissants de pays tiers varient en fonction de l'État membre dans lequel ils travaillent et de leur nationalité. En vue de poursuivre l'élaboration d'une politique d'immigration cohérente, de réduire l'inégalité de droits qui existe entre les citoyens de l'Union et les ressortissants de pays tiers qui travaillent légalement dans un État membre et de compléter l'acquis existant en matière d'immigration, il convient d'établir un ensemble de droits afin, notamment, de préciser dans quels domaines l'égalité de traitement est assurée entre les ressortissants d'un État membre et les ressortissants de pays tiers qui n'ont pas encore le statut de résident de longue durée. L'objectif est de créer des conditions minimales équivalentes dans l'ensemble de l'Union, de reconnaître que de tels ressortissants de pays tiers contribuent, par leur travail et les impôts qu'ils acquittent, à l'économie de l'Union et de servir de garde-fou afin de réduire la concurrence déloyale [Or. 6] pouvant s'exercer entre les ressortissants d'un État*

membre et les ressortissants de pays tiers du fait de la possible exploitation de ces derniers. Par « travailleur issu de pays tiers », il conviendrait d'entendre, dans la présente directive, sans préjudice de l'interprétation de la notion de relation de travail dans d'autres dispositions du droit de l'Union, un ressortissant d'un pays tiers qui a été admis sur le territoire d'un État membre, qui y réside légalement et qui est autorisé, dans le cadre d'une relation rémunérée, à y travailler conformément au droit national ou à la pratique nationale.

20) Tous les ressortissants de pays tiers qui résident et travaillent légalement dans un État membre devraient jouir au minimum d'un socle commun de droits, fondé sur l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, indépendamment de la finalité initiale ou du motif de leur admission sur son territoire. Le droit à l'égalité de traitement dans les domaines précisés par la présente directive devrait être garanti non seulement aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre à des fins d'emploi, mais aussi à ceux qui y ont été admis à d'autres fins, puis qui ont été autorisés à y travailler en vertu d'autres dispositions du droit de l'Union ou de droit national, y compris les membres de la famille du travailleur issu d'un pays tiers qui ont été admis dans l'État membre conformément à la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial [...].

(24) Les travailleurs issus de pays tiers devraient bénéficier d'une égalité de traitement en matière de sécurité sociale. Les branches de la sécurité sociale sont définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [...]. Les dispositions de la présente directive relatives à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale devraient également s'appliquer aux travailleurs admis dans un État membre en provenance directe d'un pays tiers. Toutefois, la présente directive ne devrait pas accorder aux travailleurs issus de pays tiers plus de droits que ceux qu'accorde d'ores et déjà le droit de l'Union en vigueur dans le domaine de la sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers dont la situation a un caractère transfrontalier. Par ailleurs, la présente directive ne devrait pas accorder de droits dans des situations n'entrant pas dans le champ d'application du droit de l'Union, tels que dans le cas des membres de la famille résidant dans un pays tiers. La présente directive ne devrait accorder des droits qu'aux membres de la famille qui rejoignent les travailleurs issus d'un pays tiers pour résider dans un État membre au titre du regroupement familial ou aux membres de la famille qui séjournent déjà légalement dans cet État membre.

[Or. 7]

(26) Le droit de l'Union ne limite pas la compétence des États membres d'organiser leurs régimes de sécurité sociale. En l'absence d'harmonisation au niveau de l'Union, il appartient à chaque État membre de prévoir les conditions dans lesquelles les prestations de sécurité sociale sont accordées, ainsi que le montant de ces prestations et la période pendant laquelle elles sont octroyées.

Toutefois, lorsqu'ils exercent cette compétence, les États membres devraient se conformer au droit de l'Union.

L'article 12, paragraphe 1^{er}, sous e), dispose : « 1. Les travailleurs issus de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, points b) et c), bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre où ils résident en ce qui concerne :

[...]

e) les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 ».

– **Le règlement n° 883/2004/CE dispose**, à l'article 3, paragraphe 1^{er} : « [l]e présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent : [...] j) les prestations familiales » ; [et]

à l'article 1^{er}, sous z) : « le terme "prestations familiales" désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I ».

10 Dans sa jurisprudence relative à la directive 2011/98/UE (arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485), la Cour a eu l'occasion d'affirmer : « [4.] L'article 2 de la directive 2011/98, intitulé "Définitions", énonce : "Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) 'ressortissant d'un pays tier' : une personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

b) 'travailleur issu d'un pays tiers' : un ressortissant d'un pays tiers qui a été admis sur le territoire d'un État membre, y réside légalement et est autorisé, dans le cadre d'une relation rémunérée, à travailler dans cet État membre conformément au droit national ou à la pratique nationale ;

c) 'permis unique' : un titre de séjour délivré par les autorités d'un État membre, qui permet à un ressortissant d'un pays tiers de résider légalement sur le territoire de cet État membre pour y travailler ;

[...]".

5. L'article 3, paragraphe 1, de cette directive, intitulé "Champ d'application", prévoit : "La présente directive s'applique aux : [...] c) ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre aux fins d'y travailler conformément au droit de l'Union ou national".

[Or. 8]

[6.] Aux termes de l'article 12 de ladite directive, intitulé "Droit à l'égalité de traitement" :

"1. Les travailleurs issus de pays tiers visés à l'article 3, paragraphe 1, points b) et c), bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre où ils résident en ce qui concerne : [...] e) les branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 ; [...]"

2. Les États membres peuvent prévoir des limites à l'égalité de traitement : [...] b) en limitant les droits conférés au titre du paragraphe 1, point e), aux travailleurs issus de pays tiers mais en ne restreignant pas ces droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui occupent un emploi ou qui ont occupé un emploi pendant une période minimale de six mois et qui sont inscrits comme chômeurs. En outre, les États membres peuvent décider que le paragraphe 1, point e), relatif aux prestations familiales, ne s'applique pas aux ressortissants de pays tiers qui ont été autorisés à travailler sur le territoire d'un État membre pour une période ne dépassant pas six mois, ni aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis afin de poursuivre des études ou aux ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à travailler sous couvert d'un visa ; [...]"

7. Selon l'article 1^{er}, sous z), du règlement n° 883/2004, le terme "prestations familiales" désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I de ce règlement.

8. L'article 3, paragraphe 1, sous j), dudit règlement prévoit que ce dernier s'applique à toutes les législations relatives aux prestations familiales. Il ne s'applique pas, selon le paragraphe 5, sous a), de cet article, à l'assistance sociale et médicale.

[...] [20.] À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi que la Cour l'a itérativement jugé dans le cadre du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO 1971, L 149, p. 2), la distinction entre prestations exclues du champ d'application du règlement n° 883/2004 et prestations qui en relèvent repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment ses finalités et ses conditions d'octroi, et non pas sur le fait qu'une prestation est qualifiée ou non par une législation nationale de prestation de sécurité sociale (voir en ce sens, notamment, arrêts du 16 juillet 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, point 14 ; du 20 janvier 2005, Noteboom, C-101/04, EU:C:2005:51, point 24, et du 24 octobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, point 28). Une prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale si elle est octroyée [Or. 9] aux bénéficiaires en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, sur la base d'une situation légalement définie, et si elle se rapporte à

l'un des risques expressément énumérés à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 (voir en ce sens, notamment, arrêts du 16 juillet 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, point 15 ; du 15 mars 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, point 28, ainsi que du 19 septembre 2013, Hliddal et Bornand, C-216/12 et C-217/12, EU:C:2013:568, point 48).

21. *La Cour a déjà précisé que le mode de financement d'une prestation et, notamment, le fait que son octroi n'est soumis à aucune condition de cotisation sont sans importance pour la qualification de celle-ci en tant que prestation de sécurité sociale (voir, en ce sens, arrêts du 16 juillet 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, point 21 ; du 15 mars 2001, Offermanns, C-85/99, EU:C:2001:166, point 46, et du 24 octobre 2013, Lachheb, C-177/12, EU:C:2013:689, point 32).*

22. *Par ailleurs, le fait qu'une prestation est accordée ou refusée au regard des revenus et du nombre d'enfants n'implique pas que son octroi dépende d'une appréciation individuelle des besoins personnels du demandeur, caractéristique de l'assistance sociale, dans la mesure où il s'agit de critères objectifs et légalement définis qui, dès lors qu'ils sont remplis, ouvrent droit à cette prestation sans que l'autorité compétente puisse tenir compte d'autres circonstances personnelles (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 1992, Hughes, C-78/91, EU:C:1992:331, point 17). Ainsi, des prestations accordées automatiquement aux familles qui répondent à certains critères objectifs portant notamment sur leur taille, leurs revenus et leurs ressources en capital, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, et qui visent à compenser les charges de famille, doivent être considérées comme des prestations de sécurité sociale (arrêt du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni, C-308/14, EU:C:2016:436, point 60).*

23. *Quant à la question de savoir si une prestation donnée relève des prestations familiales visées à l'article 3, paragraphe 1, sous j), du règlement n° 883/2004, il y a lieu de relever que, selon l'article 1^{er}, sous z), de ce règlement, les termes "restations familiales" désignent toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I de ce règlement. La Cour a déjà jugé que les termes "compenser les charges de famille" doivent être interprétés en ce sens qu'ils visent, notamment, une contribution publique au budget familial, destinée [Or. 10] à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants (voir, en ce sens, arrêt du 19 septembre 2013, Hliddal et Bornand, C-216/12 et C-217/12, EU:C:2013:568, point 55 et jurisprudence citée).*

[...] 26. Dès lors, il convient d'examiner, en second lieu, si le ressortissant d'un pays tiers, titulaire d'un permis unique au sens de l'article 2, sous c), de la directive 2011/98, peut être exclu du bénéfice d'une telle prestation par une réglementation nationale telle que celle en cause au principal.

27 À cet égard, il ressort de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, sous c), de celle-ci, que doivent notamment bénéficier de l'égalité de traitement prévue à la première de ces dispositions les ressortissants de pays tiers qui ont été admis dans un État membre aux fins d'y travailler conformément au droit de l'Union ou au droit national. Or, tel est le cas d'un ressortissant d'un pays tiers, titulaire d'un permis unique, au sens de l'article 2, sous c), de cette directive, puisque, en vertu de cette disposition, ce permis permet à un tel ressortissant de résider légalement sur le territoire de l'État membre qui l'a délivré, pour y travailler ».

Le droit national

11 L'affaire au principal implique l'application des dispositions nationales suivantes :

le décret-loi n° 69 du 13 mars 1988 portant « dispositions en matière de sécurité sociale, aux fins de l'amélioration de la gestion des organismes portuaires et autres mesures d'urgence », converti, avec modifications en loi n° 153/1988 [OMISSIS], qui dispose à l'article 2 : « 1. S'agissant des travailleurs salariés, des titulaires des pensions et prestations économiques de prévoyance résultant de leur travail salarié, des travailleurs bénéficiaires de l'assurance contre la tuberculose, du personnel de l'État en activité et à la retraite, des salariés et des pensionnés des organismes publics, y compris non territoriaux, à compter de la période de rémunération en cours au premier janvier 1988, les allocations familiales, les allocations complémentaires de famille et toutes autres prestations familiales sous quelque dénomination que ce soit ainsi que la majoration [OMISSIS] cessent d'être versées et sont remplacées, dans les conditions prévues par les dispositions du présent article, par l'allocation en faveur des ménages.

2. L'allocation est due sur une base différente en fonction du nombre de membres et des revenus du ménage, selon le tableau joint au présent décret. Les niveaux de revenu figurant dans ledit tableau sont augmentés [OMISSIS] pour les ménages comptant des membres se trouvant, en raison d'infirmités ou [Or. 11] de déficiences physiques ou mentales, dans l'impossibilité absolue et permanente d'exercer un travail rémunéré ou, s'il s'agit de mineurs, ayant des difficultés persistantes à s'acquitter de leurs devoirs et des fonctions propres à leur âge. Ces mêmes niveaux de revenu sont augmentés [OMISSIS] en cas de veuvage, de divorce, de séparation de corps ou de célibat des personnes visées au paragraphe 1^{er}. À compter du 1^{er} juillet 1994, dès lors que le ménage visé au paragraphe 6 comporte deux enfants ou plus, le montant mensuel de l'allocation due est augmenté de [OMISSIS] par enfant à l'exclusion du premier.

3. [...]

4. [...]

5. [...]

6. *Le ménage est composé des conjoints, à l'exclusion des conjoints séparés de fait et de corps, et des enfants et assimilés [OMISSIS] n'ayant pas 18 ans révolus ou sans limite d'âge s'ils se trouvent, en raison d'infirmités ou de déficiences physiques ou mentales, dans l'impossibilité absolue et permanente d'exercer un travail rémunéré. Peuvent également faire partie du ménage, aux mêmes conditions que les enfants et assimilés, les frères, sœurs et neveux [OMISSIS] s'ils sont orphelins de père et de mère et n'ont pas droit à une pension de survie.*

6-bis. *Ne font pas partie du ménage visé au paragraphe 6 le conjoint et les enfants et assimilés du ressortissant de pays tiers qui ne sont pas résidents sur le territoire de la République, sauf si l'État dont est issu le ressortissant étranger réserve un traitement de réciprocité aux citoyens italiens ou a conclu une convention internationale en matière de prestations familiales. La vérification des États dans lesquels le principe de réciprocité est en vigueur incombe au Ministro del lavoro e della previdenza sociale (ministre du travail et de la sécurité sociale), après consultation du Ministro degli affari esteri (ministre des affaires étrangères).*

7. [...]

8. [...]

8-bis. *Chaque ménage ne peut recevoir qu'une allocation. Cette dernière est incompatible avec toute autre allocation ou toute autre prestation familiale qui bénéficierait à l'un des membres du ménage auquel est versée ladite allocation.*

[Or. 12]

9. *Les revenus du ménage sont constitués du montant de l'ensemble des revenus imposables au titre de l'Irpef (impôt sur le revenu des personnes physiques), perçus par ses membres au cours de l'année civile précédant le 1^{er} juillet de chaque année et valent aux fins du versement de l'allocation jusqu'au 30 juin de l'année suivante [...]. Les revenus de toute nature, en ce compris [OMISSIS] si supérieurs à [OMISSIS] participent également à la formation des revenus. Ne sont pas comptabilisées dans les revenus les indemnités de départ, quelle que soit leur dénomination, ni les avances sur traitements, pas plus que l'allocation prévue au présent article. [OMISSIS]*

10-14. [...] ».

– le décret législatif n° 40 du 4 mars 2014, « portant transposition de la directive 2011/98/UE 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 » (Journal officiel de la République italienne n° 68 du 22 mars 2014), instituant le « permis unique de travail ».

Les motifs du renvoi

- 12** Le renvoi préjudiciel à la Cour de justice se justifie par une question dont a été saisie la juridiction de céans, statuant en dernière instance et tenue, aux termes de l'article 267 TFUE (anciennement article 234 TCE) au renvoi préjudiciel : a) concernant l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous e), de la directive 2011/98/UE ; b) pertinente aux fins de la solution du litige ; c) qui ne saurait être tranchée à la lumière de la jurisprudence antérieure de la Cour, son exégèse ne découlant pas directement du libellé des dispositions précitées, des doutes interprétatifs subsistant à cet égard.
- 13** La juridiction de céans estime que la question faisant l'objet de la présente instance dépend de l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous e) de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil. Se pose notamment la question de savoir si le principe qui y est énoncé implique que les membres de la famille du travailleur issu de pays tiers, titulaire du permis **[Or. 13]** unique de séjour et de travail et du droit au versement de l'allocation en faveur des ménages prévu à l'article 2 de la loi n° 153/1988, bien que résidant de fait hors du territoire de l'État membre où le travailleur exerce son activité professionnelle, relèvent en substance du cercle des membres de la famille bénéficiaires de la prestation.
- 14** En effet, le ménage visé à l'article 2 de la loi n° 153/1988 ne constitue pas seulement la base de calcul du montant de la prestation familiale en question, il en est également le bénéficiaire, par l'intermédiaire du titulaire de la rémunération ou de la pension à laquelle se greffe l'allocation.

L'allocation en faveur des ménages prévue à l'article 2 du décret-loi n° 69/1988, converti en loi n° 153/1988, est du point de vue formel un complément économique dont bénéficient tous les prestataires de travail sur le territoire italien, les titulaires des pensions et prestations économiques de prévoyance résultant de leur travail salarié, les travailleurs bénéficiaires de l'assurance contre la maladie, les salariés et les pensionnés des organismes publics, à condition qu'ils fassent partie d'un ménage dont les revenus ne dépassent pas un plafond déterminé (équivalent, pour la période du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019, au taux plein, à 137,50 euros par mois pour des revenus n'excédant pas 14 541,59 euros).

Le montant de l'allocation en faveur des ménages est calculé en fonction du nombre de membres du ménage, du nombre d'enfants et des revenus familiaux.

Le régime d'assurance, confié à l'origine à la Cassa nazionale per gli assegni familiari (caisse nationale d'allocations familiales) puis à la Cassa unica per gli assegni familiari ai lavoratori (caisse unique d'allocations familiales pour les travailleurs), incombe à présent à l'INPS à travers les prestations temporaires aux

travailleurs salariés. S’agissant des salariés de l’État et des organismes publics, les administrations d’appartenance sont compétentes.

La cotisation est calculée selon un pourcentage de la rémunération brute du travailleur. Dans tous les secteurs, à l’exception du secteur agricole, où l’INPS est directement compétente, le versement est effectué par l’employeur en même temps que le versement de la rémunération, après quoi l’INPS calcule la soultte au regard des allocations versées et cotisations dues. Depuis le 1^{er} janvier 1978, les allocations et les allocations complémentaires de famille sont intégralement exonérées de l’impôt sur le revenu des personnes physiques.

- 15** La Corte di cassazione a déjà eu l’occasion de souligner dans sa jurisprudence la nature double de l’allocation en faveur des ménages prévue à l’article 2 de la loi n° 153/1988.

D’une part, la Corte di cassazione, siégeant en chambres réunies, [OMISSIS], a considéré que l’allocation en question relevait des prestations de sécurité sociale, faisant valoir que l’allocation en faveur des ménages prévue par la loi n° 153/1988, bien que reposant sur le [Or. 14] mécanisme financier [OMISSIS] de cotisation des employeurs et de versement conjoint à la rémunération (article 2, paragraphe 3 précité) [OMISSIS], [*règlementation nationale antérieure*] est aujourd’hui liée non pas à la rémunération, mais aux revenus de toute nature, non pas du travailleur individuel, mais à ceux, globaux, de son ménage (paragraphe 9) [OMISSIS] [*règlementation nationale antérieure*]. Elle a pour fonction d’offrir une protection spécifique au ménage, tendant, en application de l’article 31 de la constitution, à garantir un revenu suffisant aux familles qui en sont dans l’ensemble dépourvues.

À cet égard, conformément aux critères généraux du régime de sécurité sociale dans lequel l’allocation en question s’inscrit donc, la protection des familles des pensionnés a lieu par le biais d’un complément de la pension [OMISSIS] et la protection des familles des travailleurs en activité est mise en œuvre par un complément de la rémunération relative au travail effectué [OMISSIS].

- 16** Dans sa jurisprudence, la Corte di cassazione a donc mis en avant les éléments structurels de la prestation familiale en question, en tant que financée par les cotisations versées par l’ensemble des employeurs (auxquelles s’ajoute le complément versé par l’État conformément à l’article 2, paragraphe 13, de la loi n° 153/1988), ainsi que le système de versement, consistant en une avance de l’employeur, qui est autorisé à procéder à la compensation entre le versement et sa cotisation.

[Or. 15]

Parallèlement à ces décisions, [OMISSIS] [dans d’autres arrêts de la Corte di cassazione], l’orientation prise par la juridiction de céans, mettant en évidence l’importance du nombre et de la condition physique et mentale des membres du

ménage et des revenus générés par le ménage, a montré que l'allocation en faveur des ménages relevait de l'assistance sociale.

L'objectif d'accentuer le processus de redistribution des revenus a ainsi été mis en évidence, à travers un régime de prestations tendant à garantir la protection des familles effectivement démunies financièrement. En effet, l'allocation est due sur une base différente en fonction du nombre de membres et des revenus du ménage (article 2, paragraphe 2, première partie, de la loi n° 153/1988). Ces revenus, qui constituent le paramètre d'octroi de l'allocation, sont augmentés pour les ménages nécessitant une protection plus importante et spécifique, afin de protéger les personnes souffrant d'infirmité ou de déficience physique ou mentale (qui se trouvent ainsi dans l'impossibilité absolue et permanente d'exercer un travail rémunéré), ou encore les mineurs ayant des difficultés persistantes à s'acquitter de leurs devoirs et des fonctions propres à leur âge (article 2, paragraphe 2, deuxième partie, de la loi n° 153/1988).

- 1[7]** En résumé et au-delà de ces orientations, qui diffèrent uniquement sur le plan descriptif, il y a lieu d'affirmer que le régime en question opère une interpénétration entre les instruments de sécurité sociale et d'assistance sociale, notamment ceux prenant en considération la charge de la famille et ceux tenant à la protection en cas de maladie, une attention particulière étant accordée aux ménages davantage démunis en raison d'une infirmité touchant l'un de leurs membres.

Il s'agit en tout état de cause d'une mesure qui relève du champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98/UE, relatif aux « branches de la sécurité sociale, telles que définies dans le règlement (CE) n° 883/2004 ».

- 1[8]** C'est donc dans ce contexte que s'inscrit la disposition relative à la prise en considération de la composition du ménage dans l'hypothèse, en question dans l'affaire au principal, où tous ou certains des membres du ménage, à l'exception du titulaire, quittent le territoire italien pour résider dans un pays tiers.

On peut donc affirmer qu'en droit national, les membres du ménage revêtent une importance essentielle dans le régime de l'allocation et sont considérés comme les bénéficiaires, en substance, de la prestation.

Le doute interprétatif justifiant le renvoi préjudiciel naît de la circonstance que la loi désigne les membres de la famille composant le ménage comme bénéficiaires, en substance, d'une prestation économique qu'a droit de percevoir le **[Or. 16]** titulaire de la rémunération ou de la pension à laquelle se greffe l'allocation.

- 1[9]** En particulier, dès lors que selon le libellé de l'article 2, paragraphe 6-bis de la loi n° 153/1988, seuls les membres de la famille du ressortissant étranger doivent être exclus du ménage si, retournant dans un pays tiers, leur résidence effective ne se situe plus en Italie et s'il n'existe pas de conditions de réciprocité, il y a lieu de déterminer si l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous e) de la directive 2011/98/UE fait

obstacle à la disposition nationale précitée, étant entendu que par ressortissant étranger on entend le ressortissant d'un pays n'appartenant pas à l'Union européenne, au sens du décret législatif n° 286 du 25 juillet 1998, testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, e successive modificazioni (t.u. immigrazione) [texte unique portant dispositions relatives au régime de l'immigration et règles sur la situation des étrangers, tel que modifié (texte unique en matière d'immigration)].

2[0] La jurisprudence de la Cour de justice relative à l'interprétation de la directive 2011/98/UE, dont les points essentiels ont été rappelés dans la présente ordonnance, ne semble pas de nature à résoudre le doute interprétatif, car elle est relative à des affaires dans lesquelles tant les titulaires des droits à la protection sociale revendiqués que l'ensemble de leur ménage résidaient de manière stable sur le territoire de l'État membre en question, ou avaient déménagé dans un autre État membre.

2[1] En outre, afin de trancher la question de la violation du principe d'égalité de traitement dont il est tiré grief dans l'affaire au principal, la Corte di cassazione doit lever le doute interprétatif relatif à l'incidence du choix des membres de la famille de ne pas résider dans l'État membre, aux fins de l'application de l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous e), de la directive 2011/98/UE, eu égard aux objectifs énoncés aux considérants 20 : « [...] [l]e droit à l'égalité de traitement dans les domaines précisés par la présente directive devrait être garanti [...] y compris [aux] membres de la famille du travailleur issu d'un pays tiers qui ont été admis dans l'État membre conformément à la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial » et 24 : « [l]es travailleurs issus de pays tiers devraient bénéficier d'une égalité de traitement en matière de sécurité sociale. [...] Par ailleurs, la présente directive ne devrait pas accorder de droits dans des situations n'entrant pas dans le champ d'application du droit de l'Union, tels que dans le cas des membres de la famille résidant dans un pays tiers. La présente directive ne devrait accorder des droits qu'aux membres de la famille qui rejoignent les travailleurs issus d'un pays tiers pour résider dans un État membre au titre du regroupement familial ou aux membres de la famille qui séjournent déjà légalement dans cet État membre ».

[Or. 17]

2[2] En conclusion, il y a lieu de demander à la Cour de justice de l'Union européenne de se prononcer à titre préjudiciel, conformément à l'article 267 TFUE, sur la question suivante :

« l'article 12, paragraphe 1^{er}, sous e), de la directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 et le principe d'égalité de traitement entre les titulaires du permis unique de séjour et de travail et les ressortissants nationaux doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à une législation nationale selon laquelle, contrairement à ce qui est prévu s'agissant des ressortissants de l'État membre, les membres de la famille du travailleur titulaire

du permis unique et issu d'un pays tiers, s'ils résident dans le pays tiers d'origine, sont exclus du cercle des membres du ménage pris en compte aux fins du calcul de l'allocation en faveur des ménages ? »

[OMISSIS]

Par ces motifs

La Corte di cassazione, en vertu de l'article 267 TFUE [OMISSIS], demande à la Cour de justice de se prononcer à titre préjudiciel sur la question d'interprétation du droit de l'Union énoncée dans les motifs.

[OMISSIS]

Rome [OMISSIS] 5 février 2019.

[OMISSIS]

DOCUMENT DE TRAVAIL