Version anonymisée

Traduction

C-112/22 - 1

Affaire C-112/22

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

17 février 2022

Juridiction de renvoi :

Tribunale di Napoli (Italie)

Date de la décision de renvoi :

16 février 2022

Personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale :

CU

TRIBUNALE DI NAPOLI (tribunal de Naples, Italie)

Chambre du juge chargé de l'enquête pénale

BUREAU IX

Le juge de chambre préliminaire, [OMISSIS]

[OMISSIS] [*procédure*]

OBSERVE

[OMISSIS] [*procédure*]

Personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale : **CU**
[OMISSIS] [*coordonnées de la personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale et de son représentant dans la procédure*]

Victime de l'infraction pénale : Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministère de l'Économie et des Finances) [OMISSIS] [*représentant dans la procédure*]

1. PROCÉDURE AU PRINCIPAL

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 22, premier tiret *, des recommandations à l'attention des juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles, ci-après les « recommandations »)

1. *Chef d'accusation*

Infraction prévue à l'article 7, paragraphe 1, du **D. L. 28 gennaio 2019 n.4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019 n. 26** (décret-loi n° 4, du 28 janvier 2019, converti avec des modifications par la loi n° 26, du 28 mars 2019, ci-après le « décret-loi n° 4/2019 »), pour avoir, lors de l'introduction d'une demande de revenu de citoyenneté signée le 27 août 2020, faussement attesté le respect de la condition de dix ans de résidence en Italie au moment de la demande, en particulier alors qu'elle avait comme première résidence celle du 29 mars 2012 à Naples, [OMISSIS] ce qui lui a permis d'obtenir indûment des sommes d'un montant total de 3 414,40 euros.

[OMISSIS]

2. *Exposé succinct de la procédure*

* Par une demande de renvoi en jugement déposée le 1^{er} décembre 2021, le Pubblico Ministero della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli (procureur de la République auprès du tribunal de Naples, Italie) [OMISSIS] a demandé la mise accusation de la personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale pour le chef d'accusation suivant.

Le juge chargé de l'enquête pénale a fixé une audience préliminaire le 8 février 2022.

[OMISSIS] [procédure]

À l'audience d'aujourd'hui, [OMISSIS] [procédure] le juge a saisi la Cour à titre préliminaire d'une question d'interprétation.

2. DROIT NATIONAL

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 22, deuxième tiret, des recommandations)

* Ndt : Il est probable que la juridiction ne se réfère pas aux recommandations 2019/C 380, mais plutôt aux recommandations 2012/C 338/01.

1. Dispositions nationales invoquées

Article 7, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019

L'article 7 (intitulé « Sanctions ») prévoit au paragraphe 1 que : « À moins que l'acte ne constitue une infraction plus grave, quiconque, pour obtenir indûment la prestation visée à l'article 3, fait ou utilise de fausses déclarations ou des documents qui sont faux ou qui certifient des choses inexactes ou omet des informations requises, est puni d'une peine privative de liberté de deux à six ans. »

La portée de cette disposition pénale doit être analysée en étroite corrélation avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), du même décret-loi.

L'article 2 (intitulé « Bénéficiaires »), dispose au paragraphe 1 que : « *Le Rdc (Reddito di cittadinanza) * est accordé aux ménages qui, au moment de l'introduction de la demande et pendant toute la durée du versement de la prestation, remplissent cumulativement les conditions suivantes : a) en ce qui concerne les conditions de nationalité, de résidence et de séjour, la personne du ménage qui demande la prestation doit, **cumulativement** : 1) avoir la nationalité italienne ou la nationalité d'un État membre de l'Union européenne, ou [être un] membre de sa famille, tel qu'identifié à l'article 2, paragraphe 1, sous b) du decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (décret législatif n° 30 du 6 février 2007), qui est titulaire du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, ou [être un] ressortissant d'un État tiers en possession d'un permis de séjour UE longue durée ; 2) résider en Italie depuis au moins 10 ans, de manière continue durant les deux dernières années considérées au moment de l'introduction de la demande, ainsi que pour toute la durée du versement de la prestation* ».

Les dispositions combinées des deux règles encadrent l'infraction reprochée à la personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale qui, le 27 août 2020, a introduit une demande de revenu de citoyenneté en attestant de la condition de résidence en Italie depuis dix ans au moment de la demande, alors que sa première résidence avait été enregistrée le 29 mars 2012.

Il ne saurait être soutenu non plus que la réalité de son séjour (et donc la possibilité qu'elle ait déjà été résidente avant cette date, même si cela ne ressortait pas des registres d'état civil) n'a pas été recherchée, puisque [OMISSIS] CU indique qu'elle est arrivée en Italie en février 2012 [OMISSIS].

2. Jurisprudence nationale en la matière

L'infraction de fausse déclaration de résidence de dix ans n'a pas fait l'objet d'arrêts de la Corte di Cassazione (Cour de cassation, Italie) qui ont été analysés

* Ndt : revenu de citoyenneté.

par son service de documentation et aucun précédent pertinent pour la solution du litige n'a été trouvé dans la jurisprudence au fond.

Nous exposerons les précédents de jurisprudence de la légalité et constitutionnelle, a) sur l'interprétation de la condition relative à l'intention d'obtenir la prestation, qui doit assortir la fausse déclaration au sens de l'article 7 du décret-loi n° 4/2019, b) sur l'inconstitutionnalité déclarée de la legge regionale (loi régionale) de la Regione Lombardia (Région de Lombardie, Italie), en tant qu'elle conditionne l'obtention d'un logement social à la résidence de plus de cinq ans, et c) sur la constitutionnalité établie de l'article 2, paragraphe 1, sous a), du décret-loi n° 4/2019, en tant qu'il exclut du cercle des bénéficiaires les titulaires du permis unique de travail et du permis de séjour depuis au moins un an.

a) Corte di cassazione (Cour de cassation), 3^e chambre, arrêt n° 44366, du 15 septembre 2021 [OMISSIS]

Constituent le délit visé à l'article 7 du décret-loi [n° 4/2019], les fausses indications des données factuelles rapportées dans la déclaration sur l'honneur en vue de l'obtention du « revenu de citoyenneté » ou les omissions, y compris partielles, d'informations requises, lorsqu'elles permettent l'obtention de la prestation à laquelle, autrement, l'intéressé n'aurait pas eu droit. [Dans les motifs, la Corte (Cour de cassation) a expliqué qu'en utilisant l'expression « pour obtenir indûment la prestation » le législateur avait entendu définir de manière concrète le risque résultant du caractère faux ou lacunaire des déclarations, en limitant sa pertinence aux seuls cas dans lesquels l'intention de l'intéressé était d'obtenir, en les utilisant, une prestation indue].

b) Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt n° 44 du 28 janvier 2020

L'article 22, paragraphe 1, sous b), de la loi régionale de Lombardie n° 16 de 2016, en tant qu'elle établit l'exigence d'une résidence (ou d'un emploi) de plus de cinq ans dans la Région comme condition d'accès au bénéfice d'un logement social, contrevient tant aux principes d'égalité et du caractère raisonnable visés à l'article 3, premier alinéa, de la Constitution, parce qu'elle produit une différence de traitement déraisonnable au détriment de ceux qui, ressortissants italiens ou étrangers, n'y satisfont pas, qu'au principe d'égalité substantielle prévu à l'article 3, deuxième alinéa, de la Constitution, car cette exigence contredit la fonction sociale dudit logement.

c) Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle), arrêt n° 19 du 25 janvier 2022

Les questions de constitutionnalité de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 1), du décret-loi n° 4/2019 (portant dispositions urgentes relatives au revenu de citoyenneté et aux pensions), converti avec des modifications par la loi n° 26/2019, en tant que sont exclus du revenu de citoyenneté les titulaires d'un

permis unique de travail prévu à l'article 5, paragraphe 8.1, du d.lg. n° 286/1998 (décret législatif n° 286/1998), ou d'un permis de séjour d'au moins un an prévu à l'article 41, du même décret législatif, sont infondées. Le revenu de citoyenneté n'est pas une simple mesure de lutte contre la pauvreté, mais poursuit des objectifs différents et plus complexes de politique active du travail et d'intégration sociale. Étant donné qu'il n'est pas à brève échéance, le fait d'être titulaire d'un droit de séjour permanent en Italie n'est pas une exigence sans rapport avec la raison d'être de la prestation prévue.

3. DROIT DE L'UNION

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 23 des recommandations)

Article 18 TFUE

Article 45 TFUE

Article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/11 du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union (JO 2011, L 141, p. 1)

Article 11, paragraphe 1, sous d), 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)

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 (refonte) (JO 2011, L 337, p. 9)

Article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

Articles 30 et 31 de la charte sociale du Conseil de l'Europe.

4. BREF EXPOSÉ DES MOTIFS DU RENVOI PRÉJUDICIEL

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 22, troisième tiret, des recommandations)

Renvoi pour interprétation

Il n'est pas certain que la réglementation nationale prévoyant une résidence de dix ans (dont les deux dernières années de manière continue) pour avoir accès à une prestation d'assistance telle que le revenu de citoyenneté, servant à assurer un

minimum de subsistance, soit contraire aux principes établis par le droit [de l'Union] dans la réglementation susmentionnée, dans la mesure où elle réserve à un ressortissant d'un pays tiers, même titulaire d'un permis de séjour de longue durée, un traitement différent de celui réservé aux ressortissants résidant en Italie.

La juridiction de renvoi parvient à cette conclusion dans la mesure où la prestation que constitue le revenu de citoyenneté relève de l'une des trois catégories envisagées par l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109 (sécurité sociale, aide sociale et protection sociale telles qu'elles sont définies par la législation nationale).

Par ailleurs, le paragraphe 4 du même article n'est pas applicable, car il ne semble pas que l'État italien, en adoptant la législation sur le revenu de citoyenneté, ait exprimé la volonté de limiter l'égalité de traitement en matière d'aide sociale et de protection sociale aux prestations essentielles. En tout état de cause, d'ailleurs, cette exclusion n'aurait pas été opérante, dès lors que la dernière phrase de l'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019 dispose que « *le revenu de citoyenneté constitue le niveau essentiel des prestations dans les limites des ressources disponibles* ».

De plus, à la suite d'un renvoi préjudiciel du Tribunale di Bolzano (tribunal de Bolzano, Italie), la Cour a jugé (arrêt du 24 avril 2012, Kamberaj, C- 571/10, EU:C:2012:233) que la législation de la Provincia autonoma di Bolzano (province autonome de Bolzano, Italie) sur les aides au logement, dans la mesure où elle prévoyait un traitement défavorable des étrangers résidents de longue durée n'appartenant pas à l'Union, était contraire au droit [de l'Union] (en particulier à l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, qui prévoit l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, d'aide sociale et de protection sociale).

La Cour a inclus parmi les avantages sociaux devant être accordés également aux travailleurs d'autres États membres, au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° [492/11] relatif à la libre circulation des travailleurs, également le Minimax* belge, une prestation d'assistance sociale comparable au revenu de citoyenneté italien (arrêts du 27 mars 1985, Hoeckx, 249/83, EU:C:1985:139, et du 27 mars 1985, Scrivner et Cole, 122/84, EU:C:1985:145).

En revanche, la Cour ne s'est pas prononcée sur la disposition pertinente dans le cadre de la procédure devant la juridiction de céans.

L'interprétation du droit de l'Union importe aux fins de la décision, car le refus d'appliquer la disposition légale qui prévoit la condition de résidence d'une durée de dix ans pour l'accès au revenu de citoyenneté au motif qu'elle serait contraire au droit de l'Union ferait disparaître de la déclaration de la personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale l'élément de fait constitutif

* Ndt : allocation de subsistance dite « minimum de moyens d'existence ».

d'une infraction pénale. En effet, le caractère inapplicable de la disposition relative à l'obligation de déclarer une résidence de dix ans priverait de pertinence le contenu de la déclaration mensongère au sens de la disposition pénale figurant à l'article 7, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019. Il pourrait s'agir d'un cas d'abolitio criminis, avec application du principe de la rétroactivité favorable de la loi pénale.

La juridiction de céans pourrait donc prononcer – au lieu d'une peine privative de liberté de deux à six ans (pour avoir perçu environ 3 000 euros de prestations) – une mise hors de cause en matière pénale, au motif que le fait n'est pas prévu par la loi en tant qu'infraction pénale.

La réponse à la question en interprétation est particulièrement importante dans la mesure où, comme déjà exposé ci-dessus, la personne renvoyée devant la juridiction de jugement en matière pénale a admis être entrée en Italie moins de dix ans avant de demander la prestation, de sorte que la juridiction de céans ne peut pas argumenter sur le défaut de constatation de la réalité de la résidence.

5. ARGUMENTS ESSENTIELS DES PARTIES DANS LA PROCÉDURE AU PRINCIPAL

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 23 des recommandations)

Les parties, [OMISSIS] approuvent l'initiative de la juridiction de céans de saisir la Cour des questions préjudicielles, estimant fondé le doute quant à l'existence d'un conflit entre la disposition de droit national pertinente pour la solution du litige et les règles [de droit de l'Union] invoquées.

6. POSITION DE LA JURIDICTION DE RENVOI

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 24 des recommandations)

La condition de résidence d'une durée de dix ans (dont les deux dernières années de manière continue) est défavorable aux ressortissants de pays tiers non membres de l'Union qui bénéficient d'une protection spécifique en vertu de la réglementation de l'Union, tels que les résidents de longue durée, qui peuvent acquérir un droit de séjour permanent dans un État membre de l'Union après avoir résidé pendant cinq ans dans l'État membre d'accueil, notamment l'Italie (directive 2003/109, article 4). Il en va de même pour les Italiens qui reviennent en Italie après une période de résidence dans un autre État de l'Union (arrêt du 7 juillet 1992, Singh, C- 370/90, EU:C:1992:296). Sont également discriminés les titulaires du statut de réfugié, à l'égard desquels l'article 29 de la directive 2011/95 impose aux États de l'Union de veiller à ce qu'ils bénéficient de

l'assistance sociale nécessaire dans les mêmes conditions que celles applicables à leurs propres ressortissants.

Il ne semble toutefois pas qu'une limitation comparable soit prévue pour aucun des instruments d'assistance sociale similaires introduits dans d'autres pays européens.

Dans une circulaire explicative du 14 avril 2020, le ministère du Travail a même jugé nécessaire de s'exprimer pour inciter les bureaux d'état civil à demander aux bénéficiaires du revenu de citoyenneté de démontrer l'existence d'une résidence de dix ans (et d'une résidence continue de deux ans) effective, c'est-à-dire pouvant également être prouvée en fait, par opposition aux registres publics, en soulignant que la simple constatation de la résidence par les registres peut elle-même être source d'utilisation illicite. La circulaire rappelle même l'arrêt 44 de 2020 de la Corte Costituzionale (Cour constitutionnelle), en indiquant que cette dernière a fixé des limites très étroites à la possibilité de subordonner l'accès aux prestations ou aux aides à caractère primaire au respect de conditions de résidence trop strictes.

7. QUESTIONS PRÉJUDICIELLES DÉFÉRÉES À LA COUR

(voir article 94 du règlement de procédure de la Cour et point 26 des recommandations)

Par ces motifs, la juridiction de céans, vu l'article 267 TFUE, décide ce qui suit :

La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes :

- 1) le droit de l'Union, et notamment l'article 18 [TFUE], l'article 45 [TFUE], l'article 7, paragraphe 2 du règlement n° 492/11, l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, l'article 29 de la directive 2011/95, l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les articles 30 et 31 de la charte sociale du Conseil de l'Europe, s'opposent-ils à une réglementation nationale, telle que celle qui figure à l'article 7, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), du décret-loi n° 4, du 28 janvier 2019, converti avec des modifications par la loi n° 26, du 28 mars 2019, en tant qu'elle subordonne l'accès au revenu de citoyenneté à une condition de résidence en Italie d'une durée minimale de dix ans (dont les deux dernières années considérées au moment de l'introduction de la demande, ainsi que pour toute la durée du versement de la prestation, de manière continue), en réservant ainsi aux ressortissants italiens, aux ressortissants [de l'Union] titulaires du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, ou aux [ressortissants de pays tiers] résidents de longue durée ayant résidé [en Italie] depuis moins de dix ans ou depuis dix ans, mais de manière non

continue au cours des deux dernières années, un traitement plus défavorable que celui dont bénéficient les mêmes catégories qui y résident depuis dix ans, dont les deux dernières années de manière continue ?

En cas de réponse affirmative à la première question :

- 2) le droit de l'Union, et notamment l'article 18 [TFUE], l'article 45 [TFUE], l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/11, l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, l'article 29 de la directive 2011/95, l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les articles 30 et 31 de la charte sociale du Conseil de l'Europe, s'opposent-ils à une réglementation nationale, telle que celle qui figure à l'article 7, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), du décret-loi n° 4, du 28 janvier 2019, converti avec des modifications par la loi n° 26, du 28 mars 2019, en tant qu'elle réserve un traitement différent aux résidents de longue durée, qui peuvent acquérir un droit de séjour permanent dans un État de l'Union après avoir résidé pendant cinq ans dans l'État membre d'accueil, et aux résidents de longue durée ayant résidé [en Italie] pendant dix ans, dont les deux dernières années de manière continue ?
- 3) le droit de l'Union, et notamment l'article 18 [TFUE], l'article 45 [TFUE], l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/11, l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, et l'article 29 de la directive 2011/95, s'opposent-ils à une réglementation nationale, telle que celle qui figure à l'article 7, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), du décret-loi n° 4, du 28 janvier 2019, qui impose aux ressortissants italiens, [de l'Union] et [de pays tiers] une obligation de résidence de dix ans (dont les deux dernières années de manière continue) pour pouvoir prétendre au bénéfice du revenu de citoyenneté ?
- 4) le droit de l'Union, et notamment l'article 18 [TFUE], l'article 45 [TFUE], l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/11, l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109, l'article 29 de la directive 2011/95, l'article 34 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ainsi que les articles 30 et 31 de la charte sociale du Conseil de l'Europe, s'opposent-ils à une réglementation nationale, telle que celle qui figure à l'article 7, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, sous a), du décret-loi n° 4, du 28 janvier 2019, en tant qu'elle impose aux ressortissants italiens, [de l'Union] et [de pays tiers], afin de bénéficier du revenu de citoyenneté, de déclarer qu'ils ont résidé en Italie pendant dix ans, dont les deux dernières années de manière continue, la fausse déclaration entraînant de graves conséquences d'ordre pénal ?

FORMULES FINALES

PAR CES MOTIFS

Sursoit à statuer dans cette affaire, dans l'attente de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne. [OMISSIS] [*procédure*]

[OMISSIS] [*instructions au greffe pour la transmission de la présente ordonnance à la Cour de justice*].

[OMISSIS] [*indication des coordonnées du juge et des parties*].

Naples, le 16 février 2022 [OMISSIS]

[OMISSIS] [*signatures*]

DOCUMENT DE TRAVAIL