Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 11 juin 2020[1]

Affaire C-302/19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
contre
WS

[demande de décision préjudicielle formée par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie)]

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/98/UE – Droits des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique – Article 12 – Droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne la sécurité sociale – Réglementation nationale excluant les membres de la famille non-résidents de ressortissants de pays tiers aux fins de la détermination du droit à une prestation familiale »

I. Introduction

1. Par sa demande de décision préjudicielle, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) demande à la Cour de lui fournir des indications quant à l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), 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[2].

2. L'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 accorde aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique le droit à l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en matière de sécurité sociale. La principale question qui se pose en l'espèce est celle de savoir si cet article s'oppose à une réglementation nationale qui, à la différence des dispositions prévues pour les ressortissants de l'État membre d'accueil, exclut, aux fins de la détermination du droit à une prestation familiale, les membres de la famille de ressortissants de pays tiers qui ne résident pas dans cet État.

3. Par conséquent, la présente affaire donne à la Cour l'occasion de développer sa jurisprudence sur le droit à l'égalité de traitement pour les titulaires de permis uniques en vertu de l'article 12 de la directive 2011/98, à la lumière de l'arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

1 Langue originale: l'anglais.

2 JO 2011, L 343, p. 1.

4. La présente affaire est entendue par la Cour parallèlement à une autre affaire, Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (prestations familiales pour les résidents de longue durée) (C-303/19), dans laquelle mes conclusions sont présentées aujourd'hui. Dans cette affaire, la juridiction de renvoi soulève une question similaire relative à l'interprétation de l'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 [3], à savoir si la même exclusion applicable aux ressortissants de pays tiers dont les membres de la famille ne résident pas dans l'État membre d'accueil est conforme au droit à l'égalité de traitement accordé aux résidents de longue durée en vertu de cette directive.

5. Fondamentalement, ces deux affaires soulèvent des questions nouvelles concernant l'application de l'égalité de traitement aux ressortissants de pays tiers en vertu du droit de l'Union et l'articulation entre les directives 2003/109 et 2011/98 à cet égard. Elles ont également des implications potentielles pour d'autres directives contenant des dispositions sur l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers dans le cadre de l'Union européenne en matière de migration légale [4].

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

6. Les considérants 20 et 24 de la directive 2011/98 énoncent :

« (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 [5] […]

(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) nº 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale [6]. 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

3 JO 2004, L 16, p. 44.

4 Voir, en particulier, directive (UE) 2016/801 du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2016, relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers à des fins de recherche, d'études, de formation, de volontariat et de programmes d'échange d'élèves ou de projets éducatifs et de travail au pair (JO 2016, L 132, p. 21), article 22, qui renvoie aux dispositions relatives à l'égalité de traitement de l'article 12 de la directive 2011/98. Voir, également point 32 des présentes conclusions.

5 JO 2003, L 251, p. 12.

6 JO 2004, L 166, p. 1.

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. »

7. L'article 12 de la directive 2011/98, intitulé « Droit à l'égalité de traitement », 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) nº 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 ».

B. Le droit italien

8. L'article 2 du decreto-legge 13 marzo 1988, n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (décret-loi nº 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), transformée, après modification, en loi nº 153 du 13 mai 1988 (ci-après la « loi nº 153/1988 ») (GURI nº 143 du 20 juin 1988), a introduit l'assegno per il nucleo familiare (« allocation en faveur des ménages »). Cet article dispose :

« 1. S'agissant des travailleurs salariés, des titulaires des pensions et prestations économiques de prévoyance résultant de leur travail salarié, […] les allocations familiales, les allocations complémentaires de famille et toutes autres prestations familiales sous quelque dénomination que ce soit […] 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 […] pour les ménages comptant des membres se trouvant, en raison d'infirmités ou 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 […] en cas de veuvage, de divorce, de séparation de corps ou de célibat des personnes visées au paragraphe 1. À compter du 1er 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 […] par enfant à l'exclusion du premier.

[…]

6. Le ménage est composé des conjoints, à l'exclusion des conjoints séparés de fait et de corps, et des enfants et assimilés […] 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. […]

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). […] »

9. La directive 2011/98 a été transposée en droit interne par le decreto legislativo 4 marzo 2014 n. 40 – Attuazione della direttiva 2011/98/UE relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di Paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di Paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro (décret législatif nº 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, ci-après le « décret législatif nº 40/2014 ») (GURI nº 68 du 22 mars 2014).

III. Les faits à l'origine du litige, la procédure et la question préjudicielle

10. Selon la décision de renvoi, WS est un ressortissant d'un pays tiers qui est titulaire d'un permis pour exercer un emploi rémunéré en Italie depuis le 9 décembre 2011 et d'un permis de travail unique depuis le 28 décembre 2015 en vertu du décret législatif nº 40/2014 transposant la directive 2011/98. De janvier à juin 2014, puis de juillet 2014 à juin 2016, l'épouse et les deux enfants de WS ont résidé dans le pays tiers d'origine (le Sri Lanka) [7].

11. Pour ces périodes, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (l'Institut national de sécurité sociale, Italie ; ci-après l'« INPS ») a refusé de verser à WS l'allocation en faveur des ménages au motif que, pour les ressortissants de pays tiers, l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 exclut les membres de la famille ne résidant pas en Italie du calcul de cette allocation.

12. WS a introduit un recours contre la décision de l'INPS devant le Tribunale Giudice del Lavoro di Alessandria (tribunal du travail d'Alexandria, Italie). À l'appui de son recours, il a fait valoir que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 était incompatible avec le droit à l'égalité de traitement prévu à l'article 12 de la directive 2011/98, dans la mesure où cette législation traite les ressortissants de pays tiers moins favorablement que les ressortissants de l'État membre d'accueil. Ce tribunal a rejeté son recours.

13. WS a interjeté appel de ce jugement devant la Corte d'appello di Torino (cour d'appel de Turin, Italie). Cette dernière a fait droit à l'appel de WS, jugeant, sur la base de l'article 12 de la directive 2011/98, que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 est discriminatoire et l'a écarté.

7 Selon les observations de WS et celles du gouvernement italien, l'épouse de WS et ses deux enfants ne résidaient pas en Italie entre janvier 2014 et juin 2015, et après cette période, ils ont déménagé en Italie où ils résident légalement. Ces questions relevant de la compétence de la juridiction de renvoi, je ne les examinerai pas plus avant.

14. L'INPS s'est pourvu en cassation pour faire annuler l'arrêt d'appel, en soulevant un moyen unique tiré de l'application incorrecte de l'article 12 de la directive 2011/98 et du décret législatif n° 40/2014.

15. La juridiction de renvoi a indiqué que l'allocation en faveur des ménages est un complément financier accessible notamment à toutes les personnes travaillant en Italie, sous réserve qu'elles appartiennent à un ménage dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. Le montant de cette allocation est calculé en fonction du nombre de membres du ménage, du nombre d'enfants et des revenus du ménage. Pour les salariés, cette allocation est versée par l'employeur en même temps que le salaire, sur la base d'un pourcentage appliqué au salaire brut du salarié, et l'INPS procède ensuite à un ajustement final entre les montants payés par l'employeur et les cotisations de sécurité sociale qu'il doit. La juridiction de renvoi a considéré que, nonobstant sa jurisprudence définissant la nature de l'allocation en faveur des ménages comme étant liée à la sécurité sociale et à l'aide sociale, cette allocation relève du champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98.

16. La juridiction de renvoi a notamment constaté que les membres du ménage sont d'une importance essentielle dans le régime d'allocations et sont considérés comme des bénéficiaires en substance de l'allocation. Elle s'est donc demandé si l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 s'oppose à une réglementation nationale, telle que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988, en vertu de laquelle les membres de la famille des ressortissants de pays tiers, et non ceux des ressortissants italiens, sont exclus du cercle du ménage lorsque leur résidence n'est pas en Italie et qu'il n'existe pas de conditions de réciprocité avec leur pays de citoyenneté, eu égard aux considérants 20 et 24 de cette directive qui font référence aux membres de la famille résidant dans l'État membre.

17. Dans ces conditions, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 12, paragraphe 1, sous e), de la [directive 2011/98] 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 réglementation 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 ? »

18. Des observations écrites ont été déposées devant la Cour par l'INPS, par WS, par le gouvernement italien ainsi que par la Commission européenne. Ces parties à la procédure ont également participé à l'audience du 27 février 2020.

IV. Synthèse des observations des parties

19. L'INPS soutient que la réponse à la question posée doit être négative. Il fait valoir que, en ce qui concerne les pays tiers, il est difficile de vérifier l'existence d'autres prestations familiales versées à l'étranger aux mêmes membres de la famille et les changements de la situation familiale susceptibles d'affecter le droit à l'allocation en faveur des ménages. Ainsi, il estime que l'exclusion des membres de la famille ne résidant pas en Italie prévue à l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988 – qui ne s'applique qu'aux ressortissants de pays tiers n'ayant pas conclu avec l'Italie d'accord international en matière de prestations familiales ou qui réservent aux ressortissants italiens un traitement réciproque, et qui ne s'applique ni aux ressortissants italiens ni aux ressortissants de l'Union – est proportionnée et raisonnable, puisqu'elle vise à éviter que cette allocation ne s'écarte de sa fonction de soutien effectif du

ménage. Cette réglementation distingue également des situations objectivement différentes les unes des autres, étant donné qu'un ressortissant d'un État membre jouit d'une relation permanente et originale avec cet État, alors qu'un ressortissant de pays tiers jouit d'une relation acquise et généralement temporaire avec l'État membre.

20. L'INPS soutient que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 est conforme à l'article 12 de la directive 2011/98. Selon l'INPS, il résulte de l'article 3, paragraphe 1, et des considérants 8, 19, 20, 24 et 26 de cette directive qu'il ne suffit pas que le travailleur de pays tiers réside en Italie, puisque les membres de la famille sont les bénéficiaires de l'allocation en faveur des ménages et qu'ils doivent donc résider sur le territoire national. Il souligne également que l'allocation en faveur des ménages diffère de la prestation qui a donné lieu à l'arrêt Martinez Silva[8], notamment parce que cette allocation découle d'une relation de travail, qu'elle est financée par des cotisations obligatoires à la charge des employeurs et des travailleurs et se réfère de manière précise aux membres du ménage. Comme l'INPS l'a souligné lors de l'audience, l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 n'affecte pas le droit d'un ressortissant de pays tiers à l'allocation, mais seulement son montant, et il est conforme à l'objectif de la directive 2011/98 visant à promouvoir l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres.

21. WS soutient pour sa part que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 et le principe de l'égalité de traitement s'opposent à une réglementation nationale telle que celle en cause. Selon WS, en vertu de l'article 2 de la loi nº 153/1988, les personnes travaillant en Italie, auxquelles s'applique le système de rémunération et de cotisations prévu par la loi italienne, sont soumises, en ce qui concerne l'allocation en faveur des ménages, à un traitement différent fondé sur la nationalité : en effet, contrairement aux travailleurs italiens, un travailleur d'un État tiers ne peut inclure dans son ménage les membres de la famille résidant à l'étranger aux fins du droit à cette allocation et du calcul de son montant. Puisque l'Italie tient compte des membres de la famille de ses ressortissants résidant à l'étranger, elle doit faire de même pour les ressortissants de pays tiers en vertu de l'article 12 de la directive 2011/98. Une solution différente irait à l'encontre des objectifs d'égalité et de cohésion sociale exprimés au considérant 19 de cette directive.

22. WS soutient que le considérant 20 de la directive 2011/98 n'est pas pertinent en l'espèce, puisque sa fonction est d'étendre le droit à l'égalité de traitement à certains destinataires et non de le limiter. Le considérant 24 de cette directive n'est pas non plus applicable, puisque l'allocation en faveur des ménages est accordée exclusivement au travailleur et que les membres de la famille n'y ont pas droit. WS fait observer que la résidence des membres de la famille du travailleur ressortissant d'un pays tiers n'est pas mentionnée à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/98, qui énonce les restrictions à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, et que le libellé du considérant 24 de cette directive ne couvre pas les cas dans lesquels les membres de la famille résidant à l'étranger constituent un élément dans la détermination des prestations accordées au travailleur ressortissant d'un pays tiers résidant dans l'État membre d'accueil. WS suppose que si le législateur de l'Union avait eu l'intention de limiter l'égalité de traitement de cette manière, il l'aurait fait expressément et n'aurait pas mentionné ce point simplement dans un considérant.

23. Comme WS l'a souligné lors de l'audience, l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 affecte le droit d'un ressortissant de pays tiers à l'allocation, et pas uniquement le montant de celle-ci, si tous les membres de la famille résident à l'étranger. Selon WS, il n'y a pas non plus d'incompatibilité avec la directive 2003/109, puisque l'égalité de traitement pour les résidents de longue durée en vertu de cette directive est plus large que celle des titulaires d'un permis unique en vertu de la directive 2011/98, incluant ainsi la sécurité sociale, l'aide sociale et la protection sociale, sans restrictions spécifiques pour les prestations familiales, de sorte qu'il n'y a pas de changement dans le traitement global accordé à ces catégories de ressortissants de pays tiers en vertu des deux directives. WS ajoute que le

8 Arrêt du 21 juin 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

contrôle des allocations relatives aux membres de la famille résidant à l'étranger est distinct de l'égalité de traitement et, en tout état de cause, il ne changerait pas selon que la situation concerne les membres de la famille non-résidents de ressortissants italiens ou ceux de ressortissants de pays tiers résidant en Italie.

24. Le gouvernement italien soutient que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 et le principe de l'égalité de traitement ne s'opposent pas à une réglementation nationale telle que celle en cause. Il indique que l'allocation en faveur des ménages est financée par les cotisations obligatoires de l'employeur et relève donc de la sécurité sociale. Il fait valoir que l'exclusion des membres de la famille de ressortissants d'États tiers non-résidents est motivée par la nature de cette allocation, par sa finalité et par les conditions nécessaires à son octroi ainsi que par l'objectif de prévenir des pratiques abusives, telles que le forum shopping, dans le domaine de la sécurité sociale.

25. Selon le gouvernement italien, cette exclusion n'est pas contraire à la directive 2011/98. Il affirme que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de cette directive, qui s'applique à l'allocation en faveur des ménages, n'accorde l'égalité de traitement qu'aux travailleurs de pays tiers qui y sont définis. Ainsi, cet article ne confère pas aux membres de la famille un droit à l'égalité de traitement à l'égard des régimes dont ils sont les bénéficiaires directs, comme dans le cas de l'allocation en faveur des ménages. Cette interprétation serait corroborée par les considérants 24 et 26 de la directive 2011/98 ainsi que par l'article 1er du règlement (UE) nº 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, visant à étendre le règlement (CE) nº 883/2004 et le règlement (CE) nº 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité [9], lequel précise notamment que ce règlement s'applique également aux membres de la famille « dès lors qu'ils résident légalement sur le territoire d'un État membre » [10].

26. Le gouvernement italien souligne que, s'agissant du droit à l'égalité de traitement des résidents de longue durée, qui bénéficient d'un « statut plus privilégié » que les titulaires d'un permis unique conformément au considérant 8 de la directive 2011/98, l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/109 permet aux États membres de restreindre ce droit lorsque la résidence du résident de longue durée « ou celui de membres de sa famille pour lesquels il demande des prestations » se trouve sur leur territoire. Il considère donc qu'il est illogique d'interpréter l'article 12 de la directive 2011/98 comme accordant des avantages aux membres de la famille des titulaires d'un permis unique dans des conditions moins strictes que celles applicables aux membres de la famille des résidents de longue durée. Il n'y a pas non plus, selon lui, de contradiction avec l'arrêt Martinez Silva [11], puisque cet arrêt concernait un autre type de prestation et que l'ensemble du ménage du requérant résidait dans l'État membre d'accueil. Comme l'a souligné le gouvernement italien lors de l'audience, l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988 affecte le montant et non le droit à l'allocation, et cette disposition est conforme à l'objectif de la directive 2011/98 visant à encourager l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres.

27. La Commission soutient que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 s'oppose à une réglementation nationale telle que celle en cause. Elle constate que l'allocation en faveur des ménages est une prestation familiale au sens du règlement nº 883/2004 aux fins de cet article, et que WS relève du champ d'application personnel de cet article, étant donné qu'il s'agit d'un ressortissant de pays tiers auquel s'applique l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2011/98. Elle souligne que l'article 12 de la directive 2011/98 ne restreint pas l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale en fonction de la résidence des membres de la famille du travailleur de pays tiers. WS ne relève pas non plus des dérogations qu'un État membre peut adopter en vertu de l'article 12, paragraphe 2, sous b), de cette directive, à condition que cet État ait clairement indiqué qu'il

9 JO 2010, L 344, p. 1

10 Le gouvernement italien se réfère à cet égard à l'arrêt du 24 janvier 2019, Balandin e.a. (C-477/17, EU:C:2019:60).

11 Arrêt du 21 juin 2017 (C-449/16, EU:C:2017:485).

entendait s'en prévaloir [12], ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Comme l'illustre l'article 12, paragraphe 2, sous c), de la directive 2011/98 relative aux avantages fiscaux, lorsque le législateur de l'Union entend restreindre l'égalité de traitement en fonction de la résidence des membres de la famille du ressortissant d'un pays tiers, il le fait expressément.

28. La Commission fait valoir que le considérant 24 de la directive 2011/98 ne limite pas l'application de l'égalité de traitement, mais précise plutôt que cette directive n'accorde pas en soi de droits dans les situations dans lesquelles il n'existe pas de règles harmonisées en droit de l'Union. Étant donné que l'égalité de traitement au titre de la directive 2011/98 dépend des droits reconnus dans la réglementation nationale aux ressortissants de l'État membre d'accueil, lorsque cette législation prévoit, comme l'article 2 de la loi nº 153/1988, l'octroi de prestations familiales en faveur des membres de la famille de ces ressortissants résidant à l'étranger, ces prestations doivent, conformément à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, être également accordées aux membres de la famille de travailleurs de pays tiers se trouvant dans la même situation. Ainsi qu'elle l'a souligné lors de l'audience, les arguments tirés du considérant 20 de la directive 2011/98 et de l'article 1er du règlement nº 1231/2010 ne sont pas fondés, dès lors qu'ils concernent des cas où des droits autonomes sont accordés à des membres de la famille, et qu'il n'existe pas d'incohérence entre l'interprétation proposée de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 et celle de l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/109 concernant les résidents de longue durée, ces dispositions traitant des situations juridiques différentes.

V. Analyse

29. Par sa question, la juridiction de renvoi demande à la Cour de se prononcer, en substance, sur le point de savoir si le principe de l'égalité de traitement des titulaires d'un permis unique, consacré par l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 en matière de sécurité sociale, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale, comme l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi nº 153/1988, qui exclut les membres de la famille d'un ressortissant de pays tiers titulaire d'un permis unique, mais pas ceux d'un ressortissant de l'État membre d'accueil, lorsqu'ils ne résident pas dans cet État, aux fins de la détermination du droit de ce ressortissant de pays tiers à une prestation familiale.

30. Il ressort de la décision de renvoi que la question posée en l'espèce découle du fait que, comme il résulte du point 8 des présentes conclusions, en vertu de l'article 2 de la loi nº 153/1988, le ménage, sur la base duquel l'allocation est déterminée, est composé de toutes les personnes qui ont un lien familial particulier avec un travailleur en Italie, que les membres de la famille résident en Italie ou ailleurs dans le monde. Toutefois, en vertu de l'article 2, paragraphe 6 bis, de cette loi, pour les personnes qui travaillent en Italie et sont des ressortissants de pays tiers, le ménage est composée uniquement des membres de la famille qui résident en Italie, à l'exclusion de ceux qui résident à l'étranger (sauf s'il y a un traitement réciproque ou un accord spécifique) [13].

31. J'observe que les questions soulevées en l'espèce n'ont pas encore fait l'objet d'une appréciation par la Cour. Afin de répondre à cette question, il est d'abord nécessaire de faire quelques remarques préliminaires concernant la directive 2011/98 et le cadre de l'Union en matière de migration légale, ainsi que l'arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva [14] (section A). J'aborderai ensuite l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 en expliquant pourquoi, selon moi, une réglementation nationale telle que celle en cause n'est pas conforme à cette disposition (section B).

12 La Commission se réfère à cet égard à l'arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485).

13 Il convient de relever que, comme indiqué par WS, alors que la juridiction de renvoi mentionne le pays tiers d'origine dans la question préjudicielle, il ressort de la réglementation nationale en cause que cette question se pose également si les membres de la famille résident dans d'autres pays que l'Italie.

14 C-449/16, EU:C:2017:485.

A. Remarques préliminaires

1. La directive 2011/98 et le cadre de l'Union en matière de migration légale

32. Il convient de garder à l'esprit que la directive 2011/98 est un instrument juridique essentiel du cadre de l'Union en matière de migration légale, qui fait partie de la politique commune d'immigration de l'Union dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice [15]. Le cadre de l'Union en matière de migration légale comprend un ensemble de directives qui réglementent généralement les conditions d'entrée et de séjour des catégories de ressortissants de pays tiers et leurs droits après leur admission dans les États membres [16]. Les dispositions en matière d'égalité de traitement constituent un élément important de ces directives et favorisent l'un des principaux objectifs de la politique d'immigration de l'Union qui, comme l'indique le considérant 2 de la directive 2011/98, est de garantir un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers résidant légalement dans les États membres [17].

33. Dans ce contexte, par rapport aux directives couvrant des types spécifiques de travailleurs de pays tiers [18], la directive 2011/98 établit un cadre commun de droits pour les ressortissants de pays tiers occupant un emploi légal et déjà admis dans un État membre [19]. Celui-ci poursuit deux objectifs principaux : le premier consiste à faciliter la procédure d'admission des ressortissants de pays tiers au travail dans un État membre en introduisant une procédure de demande unique pour un permis unique (un permis de travail et de séjour combiné). Le second consiste à garantir un ensemble de droits communs aux travailleurs de pays tiers, fondés sur l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil [20].

34. À cette fin, l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2011/98 prévoit que les travailleurs issus de pays tiers, tels que définis à l'article 3, paragraphe 1, sous b) et c), de cette directive, bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil dans des domaines spécifiques, y compris les prestations de sécurité sociale visées sous e), sous réserve des dérogations que les États membres peuvent établir en vertu de l'article 12, paragraphe 2, de cette directive. Cela signifie en substance que, en vertu de l'article 12 de la directive 2011/98, les États membres doivent veiller à ce que les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique soient en principe traités de la même manière que les ressortissants de l'État membre d'accueil se trouvant dans une situation comparable en ce qui concerne l'octroi de ces avantages.

15 Voir titre V, chapitre 2, TFUE, en particulier article 79 TFUE.

16 Pour un aperçu, voir, notamment, document de travail des services de la Commission, bilan de qualité sur la législation de l'Union sur la migration légale, SWD (2019) 1055 final, 29 mars 2019 (« bilan de qualité de la Commission »). Comme indiqué ici, le cadre de l'Union en matière de migration légale comprend les directives suivantes : 1) directive 2003/86 sur le regroupement familial ; 2) directive 2003/109 sur les résidents de longue durée ; 3) 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) ; 4) directive 2011/98 sur les permis uniques ; 5) directive 2014/36/UE du Parlement européen et du Conseil, du 26 février 2014, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier (JO 2014, L 94, p. 375) ; 6) directive 2014/66/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe (JO 2014, L 157, p. 1), et 7) directive 2016/801 concernant, entre autres, les étudiants et les chercheurs, qui a abrogé et remplacé la directive 2004/114/CE du Conseil, du 13 décembre 2004, relative aux conditions d'admission des ressortissants de pays tiers à des fins d'études, d'échange d'élèves, de formation non rémunérée ou de volontariat (JO 2004, L 375, p. 12) et la directive 2005/71/CE du Conseil, du 12 octobre 2005, relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique (JO 2005, L 289, p. 15).

17 Voir article 79, paragraphe 1, TFUE ; voir également article 67, paragraphe 2, TFUE.

18 Voir note 16 des présentes conclusions.

19 Voir bilan de qualité de la Commission, cité note 16 des présentes conclusions, p. 26.

20 Voir directive 2011/98, en particulier article 1er et considérant 30 ; voir également rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la directive 2011/98, COM (2019) 160 final, 29 mars 2019, p. 1. Pour une discussion détaillée, voir, notamment, Friðriksdóttir, B., *What Happened to Equality ? The Construction of the Right to Equal Treatment of Third-Country Nationals in European Union Law on Labour Migration*, Brill Nijhoff, 2017, p. 193 à 226 ; Iglesias Sanchez, S., « Single Permit Directive 2011/98/EU », dans Hailbronner, K., et Thym, D. (éd.), *EU Immigration and Asylum Law – A Commentary*, 2e édition, C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016, p. 880 à 927.

2. L'arrêt Martinez Silva

35. Il convient également de souligner que l'arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva [21] est pertinent pour la présente affaire, même si la Cour y a abordé des questions différentes. Cet arrêt reposait sur une demande de décision préjudicielle présentée par une cour d'appel italienne et il a constitué la première occasion pour la Cour d'interpréter l'article 12 de la directive 2011/98.

36. Dans cet arrêt [22], la Cour a jugé que l'article 12 de la directive 2011/98 s'oppose à une réglementation nationale qui exclut les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique du bénéfice d'une prestation familiale accordée aux ressortissants de l'État membre d'accueil pour les ménages ayant au moins trois enfants mineurs et dont les revenus sont inférieurs à un certain plafond. En particulier, la Cour a estimé, à la lumière de la jurisprudence concernant le règlement nº 883/2004 ainsi que son prédécesseur, le règlement (CEE) nº 1408/71 [23], que la prestation en cause était une prestation de sécurité sociale incluse parmi les prestations familiales visées à l'article 3 du règlement nº 883/2004, et relevait donc du champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 [24].

37. La Cour a également jugé, par analogie avec la jurisprudence relative à la directive 2003/109 concernant les résidents de longue durée [25], que la directive 2011/98 accorde aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique un droit à l'égalité de traitement qui est la règle générale, et énumère les dérogations à ce droit que les États membres ont la faculté d'établir, à condition qu'ils aient clairement indiqué qu'ils entendaient s'en prévaloir. La République italienne n'ayant pas manifesté une telle intention, la réglementation nationale limitant l'octroi de la prestation en cause, qui a été adoptée avant la transposition de la directive 2011/98 en droit interne, ne pouvait être considérée comme introduisant des restrictions à l'égalité de traitement que les États membres peuvent établir en vertu de cette directive [26].

38. Par conséquent, il découle de l'arrêt Martinez Silva que, dans les cas où la réglementation nationale crée une différence de traitement entre les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique et les ressortissants de l'État membre d'accueil en ce qui concerne l'octroi d'une prestation familiale et où aucune dérogation ne peut être appliquée, le droit à l'égalité de traitement conféré à ces ressortissants de pays tiers en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 doit être respecté. Cet arrêt étaye donc la thèse selon laquelle une réglementation nationale telle que celle en cause est contraire à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98. Je reviendrai sur cet arrêt dans la suite de mon analyse (voir points 42 et 46 des présentes conclusions).

21 C-449/16, EU:C:2017:485.

22 Voir arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, points 9, 30 et 31).

23 Règlement 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).

24 Voir arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, points 20 à 25).

25 Voir arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, point 29, se référant, par analogie, à l'arrêt du 24 avril 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, points 86 et 87).

26 Voir arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva (C-449/16, EU:C:2017:485, point 30).

B. Sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98

1. Considérations générales

39. Il convient d'observer d'emblée que, comme indiqué au considérant 26 de la directive 2011/98, 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.

40. Il s'ensuit que la directive 2011/98 n'empêche pas un État membre, par exemple, d'exclure de l'octroi des prestations familiales les travailleurs dont les membres de la famille résident dans des pays tiers, ou d'exclure ces membres de la famille de la base de calcul du montant de ces prestations. Toutefois, l'article 12, paragraphe 1, sous e), de cette directive impose aux États membres de veiller à ce que les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique bénéficient de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil en matière de sécurité sociale. Ainsi, dans la mesure où la législation de l'État membre d'accueil (en l'occurrence la République italienne) accorde une prestation familiale à ses ressortissants indépendamment du lieu de résidence des membres de leur famille, le même traitement doit en principe être accordé aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique qui se trouvent dans une situation comparable en vertu de cette disposition. Par conséquent, il me semble que l'exclusion des membres de la famille non-résidents de ces ressortissants de pays tiers en vertu de la réglementation nationale en cause n'est pas conforme à cette disposition pour les raisons suivantes.

41. En premier lieu, il est constant qu'un travailleur d'un pays tiers tel que WS relève du champ d'application personnel de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 et bénéficie donc de l'égalité de traitement en vertu de cette disposition. Comme l'indique la décision de renvoi, WS est titulaire d'un permis unique au sens de l'article 2, sous c), de la directive 2011/98 et remplit les conditions requises pour être considéré comme un travailleur issu d'un pays tiers qui a été admis dans un État membre pour y travailler conformément au droit de l'Union ou au droit national, comme le prévoit l'article 3, paragraphe 1, sous c), de la directive 2011/98.

42. En deuxième lieu, il apparaît que, comme l'indiquent la juridiction de renvoi ainsi que le gouvernement italien, l'allocation en faveur des ménages est considérée comme une prestation de sécurité sociale, figurant parmi les prestations familiales visées à l'article 3 du règlement nº 883/2004[27], et elle relève donc du champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98. Dans l'arrêt Bettaccini[28], la Cour a d'ailleurs considéré que c'était le cas dans le cadre du règlement nº 1408/71. En tout état de cause, il résulte de l'arrêt Martinez Silva[29], précité, que l'allocation en faveur des ménages peut être considérée comme satisfaisant aux critères d'une prestation familiale au titre du règlement nº 883/2004 aux fins de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, étant donné qu'il s'agit d'une prestation en espèces qui est octroyée en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels du demandeur sur la base d'une situation légalement définie et qui vise à compenser les charges de famille.

27 Voir, à cet égard, déclaration de la République italienne au titre de l'article 9 du règlement nº 883/2004, qui, dans la loi nº 153/1988, classe l'allocation en faveur des ménages en tant que prestation familiale au titre de l'article 3 de cette législation, disponible sous https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&intPageId=2285&langId=fr, p. 5

28 Arrêt du 22 septembre 1994 (C-301/93, EU:C:1994:341, en particulier points 6, 18 et 19) ; voir également conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Bettaccini (C-301/93, EU:C:1994:139, points 16 et 17).

29 Arrêt du 21 juin 2017 (EU:C:2017:485, points 20 à 23). Dans le contexte du règlement nº 883/2004, voir également, notamment, arrêt du 2 avril 2020, FV et GW (Enfant du conjoint d'un travailleur frontalier) (C-802/18, EU:C:2020:269, points 35 à 38).

43. En troisième lieu, il ne fait aucun doute que, en vertu de la réglementation nationale en cause, les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique sont soumis à un traitement moins favorable que les ressortissants de l'État membre d'accueil en ce qui concerne le droit à l'allocation en faveur des ménages, ce qui est interdit par l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98. Il apparaît que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988 introduit, pour les ressortissants de pays tiers (sauf en cas de traitement réciproque ou d'accord spécifique), un régime différent du régime général qui s'applique aux ressortissants italiens auxquels l'allocation est due indépendamment de la résidence des membres de la famille. En vertu de cette législation, les ressortissants de pays tiers, contrairement aux ressortissants italiens, ne peuvent pas inclure les membres de leur famille qui ne résident pas en Italie dans la composition du ménage aux fins de la détermination du droit à cette allocation. Cela a pour effet de réduire le montant de l'allocation que le ressortissant de pays tiers peut recevoir, ou de supprimer totalement le versement de cette allocation, en fonction du nombre de membres de la famille résidant en Italie, par rapport à l'allocation accordée aux ressortissants de l'État membre d'accueil dont les membres de la famille sont pris en compte même s'ils ne résident pas en Italie.

44. Par conséquent, contrairement aux observations de l'INPS et du gouvernement italien, et comme l'indique WS, il convient de considérer que cette réglementation nationale affecte le droit d'un ressortissant de pays tiers à l'allocation en faveur des ménages et non pas seulement le montant de l'allocation puisque cette législation prive effectivement ces ressortissants de leur droit à cette allocation pour les périodes pertinentes où tous les membres de leur famille ne résident pas en Italie, comme l'illustrent les circonstances de la présente affaire.

45. Il convient d'ajouter que, dans la mesure où l'INPS nie l'existence d'une discrimination au motif que la situation des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique et celle des ressortissants de l'État membre d'accueil sont différentes en raison de leurs liens respectifs avec cet État, un tel argument ne saurait être accepté, étant donné que le législateur de l'Union a accordé le droit à l'égalité de traitement à ces ressortissants de pays tiers en vertu de l'article 12 de la directive 2011/98. On peut en dire autant des arguments avancés par l'INPS et le gouvernement italien concernant les difficultés de contrôle des allocations, la prévention des pratiques abusives en matière de sécurité sociale et la préservation de la fonction de l'allocation en faveur des ménages, puisque, comme l'indique WS, ces questions peuvent être les mêmes en ce qui concerne les membres de la famille des ressortissants italiens résidant à l'étranger, et que la directive 2011/98 impose l'égalité de traitement.

46. En quatrième lieu, il n'est pas contesté que les dérogations à l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale et notamment de prestations familiales prévues à l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/98 ne s'appliquent pas à la situation de l'affaire au principal et, en tout état de cause, aucune information n'a été communiquée à la Cour selon laquelle la République italienne aurait déclaré vouloir s'en prévaloir, conformément à l'arrêt Martinez Silva [30]. Ainsi qu'il ressort du point 7 des présentes conclusions, ces dérogations sont liées à la situation professionnelle et à la durée du séjour du travailleur issu d'un pays tiers dans l'État membre d'accueil et ne mentionnent pas la possibilité pour un État membre de restreindre l'égalité de traitement en fonction de la résidence des membres de la famille de ce travailleur.

47. Par conséquent, sur la base des considérations qui précèdent, il y a de fortes raisons de répondre par l'affirmative à la question posée. Toutefois, compte tenu de certains éléments relevés par la juridiction de renvoi et de certains arguments avancés par l'INPS et le gouvernement italien, la présente affaire soulève des questions complexes quant à la manière dont l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 doit être interprété par rapport à la réglementation nationale dans ces

30 Voir arrêt du 21 juin 2017 (EU:C:2017:485, point 29).

circonstances. Les complexités de la présente affaire découlent notamment de la nature de la prestation en cause et du fait que certaines dispositions de la directive 2011/98 pourraient être interprétées comme excluant du champ d'application de cette directive les membres de la famille de ressortissants de pays tiers résidant en dehors de l'État membre d'accueil.

2. Considérations complémentaires au regard de la situation dans la procédure au principal

48. Je tiens à préciser d'emblée que je conviens avec WS et la Commission que les dispositions de l'article 12 de la directive 2011/98 relatives à l'égalité de traitement s'appliquent à une réglementation nationale telle que celle en cause.

49. En premier lieu, je ne suis pas convaincu par les arguments avancés par l'INPS et le gouvernement italien selon lesquels l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 exclut l'allocation en faveur des ménages, puisque cet article ne vise que les ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique et non les membres de leur famille qui sont les bénéficiaires de cette allocation.

50. Il convient de rappeler que, comme l'ont indiqué la juridiction de renvoi ainsi que l'INPS, WS et le gouvernement italien, l'allocation en faveur des ménages est accessible à toutes les personnes travaillant en Italie, à condition qu'elles appartiennent à un ménage dont les revenus ne dépassent pas un certain plafond. De plus, elle est versée par l'employeur et financée par un régime de cotisations. Il convient donc de considérer que le droit à cette allocation est lié à la situation du travailleur de pays tiers titulaire d'un permis unique et relève de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98.

51. Je reconnais que, comme l'ont indiqué la juridiction de renvoi ainsi que l'INPS et le gouvernement italien, les membres de la famille du travailleur de pays tiers sont des bénéficiaires de l'allocation en faveur des ménages. En effet, d'une manière générale, la nature d'une prestation familiale est de bénéficier à la famille [31]. Toutefois, selon les informations qui ont été soumises à la Cour, si les membres de la famille sont une condition préalable à l'octroi de cette allocation et en bénéficient, le droit à cette allocation est en principe accordé au travailleur de pays tiers titulaire d'un permis unique et non aux membres de sa famille. À ce titre, un tel travailleur a droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne les conditions imposées aux ressortissants de l'État membre d'accueil pour bénéficier de cette allocation en vertu de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98.

52. En deuxième lieu, il me semble que le considérant 20 de la directive 2011/98 est inapproprié dans le cas présent. Comme on peut le voir au point 6 des présentes conclusions, le considérant 20 de la directive 2011/98 indique notamment que le droit à l'égalité de traitement devrait être accordé non seulement aux ressortissants de pays tiers admis dans un État membre pour y travailler, mais aussi aux personnes qui ont été admises à d'autres fins et qui ont eu accès au marché du travail de cet État membre, y compris, entre autres, les membres de la famille d'un travailleur issu d'un pays tiers qui sont admis dans l'État membre dans le cadre du regroupement familial au titre de la directive 2003/86.

53. Par conséquent, le considérant 20 de la directive 2011/98 indique que les membres de la famille des travailleurs issus de pays tiers qui sont autorisés à travailler et titulaires d'un permis de séjour sont couverts par les dispositions en matière d'égalité de traitement de la directive 2011/98 en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous b), de cette directive. Ainsi, à la différence de la présente affaire, ce considérant concerne une situation dans laquelle les membres de la famille d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un permis unique bénéficient directement et en leur nom propre du droit à l'égalité de traitement prévu à l'article 12 de la directive 2011/98 [32].

31 Voir, à cet égard, Strban, G., « Family Benefits in the EU: Is It Still Possible to Coordinate Them? » (2016) 23 *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, p. 775, en particulier p. 782 et 783.

32 Voir également, à cet égard, directive 2011/98, considérant 21.

54. En troisième lieu, j'estime que le considérant 24 de la directive 2011/98 n'étaye pas une interprétation de l'article 12 de cette directive qui limite l'application du droit à l'égalité de traitement accordé aux travailleurs de pays tiers dans les circonstances de la présente affaire. Comme on peut le voir au point 6 des présentes conclusions, ce considérant indique notamment que la directive 2011/98 « 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. [Cette] 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 ».

55. Il convient d'observer que la formulation susmentionnée du considérant 24 de la directive 2011/98 ne se reflète pas dans les dispositions de cette directive, et que des indications minimales quant à sa signification peuvent être tirées de la genèse de ladite directive [33]. Néanmoins, comme l'a indiqué la Commission, il semble que, en vertu de cette formulation, ce considérant vise à préciser que la directive 2011/98 n'accorde pas elle-même de droits aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique dans des situations dans lesquelles il n'existe pas de règles harmonisées en droit de l'Union. Ainsi, il me semble que le considérant 24 de la directive 2011/98 peut être interprété en ce sens que les États membres ne sont pas tenus, sur la base de cette directive, d'accorder des prestations familiales aux membres de la famille qui ne résident pas dans l'État membre d'accueil [34]. Toutefois, rien dans ce considérant ne permet de penser que les États membres sont exonérés de leur obligation de veiller à l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique en vertu de l'article 12 de la directive 2011/98 en ce qui concerne le droit à ces prestations sur la base des conditions prévues par la réglementation nationale pour les ressortissants de l'État membre d'accueil [35].

56. En particulier, cette interprétation est étayée par le fait que, comme mentionné au point 46 des présentes observations, l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/98 ne fait pas référence à la résidence des membres de la famille des travailleurs issus d'un pays tiers parmi les dérogations que les États membres peuvent appliquer en matière de droit à l'égalité de traitement en ce qui concerne la sécurité sociale, et notamment les prestations familiales. En outre, l'article 12, paragraphe 2, sous c), de cette directive, qui prévoit une dérogation à l'égalité de traitement en matière de prestations fiscales, fait référence à la résidence dans l'État membre d'accueil des membres de la famille du travailleur issu de pays tiers. Il serait donc illogique que les membres de la famille résidant à l'étranger soient considérés comme exclus des dispositions relatives à l'égalité de traitement en vertu de l'article 12 de la directive 2011/98.

57. Cette interprétation semble également être cohérente avec le contexte de la directive 2011/98. À cet égard, il convient de souligner que d'autres directives relevant du cadre de l'Union en matière de migration légale contiennent des considérants dont le libellé est comparable à celui du considérant 24 de la directive 2011/98, indiquant que la directive concernée n'accorde pas de droits en rapport avec des situations ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union, telles que celle des membres de la famille résidant dans un pays tiers [36], et qui soulignent en même temps l'application du

33 J'observe en particulier que la dernière phrase du considérant 24 de la directive 2011/98 semble avoir été ajoutée relativement tard au cours du processus décisionnel et qu'aucune explication spécifique de son insertion n'est accessible au public. Voir, à cet égard, Doc 15657/10, 12 novembre 2010, p. 17 et 18 ; Doc 8130/11, 29 mars 2011, p. 8 ; Doc 11527/11, 10 juin 2011, p. 15 et 16. Voir également note 36 des présentes conclusions.

34 Voir, en ce sens, Verschueren, H., « Employment and social security rights of third-country nationals under the EU labour migration directives » (2018) 20 *European Journal of Social Security*, p. 100, en particulier p. 107.

35 À cet égard, ainsi que la Cour l'a jugé à maintes reprises, le préambule d'une mesure de l'Union n'a pas de valeur juridique contraignante et ne saurait être invoqué ni pour déroger aux dispositions mêmes de l'acte concerné ni pour interpréter ces dispositions dans un sens manifestement contraire à leur libellé, voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission (C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 76).

36 Dans le contexte de la migration légale de l'Union, une telle formulation trouve son origine dans le considérant 16 de la directive 2005/71. Elle semble avoir été basée sur une proposition autrichienne, indiquant que cette directive « ne peut pas ouvrir des droits en relation avec des situations qui ne relèvent pas du champ d'application de la législation communautaire comme, par exemple, les membres de la famille résidant dans un État tiers ». Voir, notamment, Doc 10243/04, 22 juin 2004, p. 12, note 1 (uniquement disponible en anglais).

droit à l'égalité de traitement dans le domaine de la sécurité sociale aux personnes relevant de leur champ d'application [37]. Certaines directives prévoient également des dérogations spécifiques à l'égalité de traitement en matière de prestations familiales, qui sont liées à la durée du séjour de la catégorie concernée de ressortissants de pays tiers dans l'État membre d'accueil [38], sans mention du lieu de résidence des membres de la famille de ce ressortissant.

58. En quatrième lieu, je ne suis pas non plus convaincu par les arguments avancés par l'INPS et par le gouvernement italien sur le fondement du règlement nº 1231/2010. Comme l'a reconnu la Cour [39], le règlement nº 1231/2010 étend le champ d'application personnel des règles de l'Union sur la coordination des systèmes de sécurité sociale en vertu des règlements nº 883/2004 et nº 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne relèvent pas déjà de ces règlements en raison de leur nationalité. En vertu de l'article 1er du règlement nº 1231/2010, les deux règlements cités s'appliquent à ces ressortissants d'États tiers ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants, dès lors qu'ils résident légalement sur le territoire d'un État membre et qu'ils se trouvent dans une situation dont tous les éléments ne se cantonnent pas à l'intérieur d'un seul État membre. Ce règlement vise donc à conférer à ces ressortissants, dans la mesure du possible, les mêmes droits que ceux dont jouissent les ressortissants de l'Union en vertu du règlement nº 883/2004 [40].

59. Par conséquent, comme l'ont indiqué WS et la Commission, le règlement nº 1231/2010 s'appliquent aux situations dans lesquelles les membres de la famille se voient accorder des droits sur la base de leur lien familial avec ces ressortissants de pays tiers et de leur résidence dans l'Union. En vertu de l'extension de la disposition relative à l'égalité de traitement prévue à l'article 4 du règlement nº 883/2004 à ces ressortissants de pays tiers, le règlement nº 1231/2010 rend inapplicables les dérogations à l'égalité de traitement en ce qui concerne la sécurité sociale dans les directives européennes sur la migration légale, y compris la directive 2011/98 [41], ce qui explique la référence à ce règlement au considérant 25 de cette directive. Ainsi, comme le souligne la Commission, le règlement nº 1231/2010 n'autorise pas les États membres à accorder des prestations familiales à leurs ressortissants dont les membres de la famille résident à l'étranger et à refuser ces prestations aux ressortissants de pays tiers itinérants se trouvant dans une situation identique. Sur cette base, je ne vois pas en quoi le règlement nº 1231/2010 pourrait étayer l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 avancée par l'INPS et le gouvernement italien dans la présente affaire.

60. En cinquième lieu, il ne me semble pas y avoir d'incohérence apparente avec la directive 2003/109. Il convient de relever que le considérant 8 de la directive 2011/98, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 2, sous i), de celle-ci, indique que les résidents de longue durée ne relèvent pas de cette directive « en raison de leur statut plus privilégié et de la spécificité du permis de séjour ». Ainsi, ces dispositions concernent le champ d'application de la directive 2011/98, et non spécifiquement l'égalité de traitement. En tout état de cause, l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, que je propose en l'espèce, ne privilégie pas les titulaires d'un permis unique par rapport aux résidents de longue durée, mais assure plutôt l'égalité de traitement entre les ressortissants de pays tiers et les ressortissants de l'État membre d'accueil en ce qui concerne le droit à une prestation familiale au titre de cette directive, comme je le propose également dans mes conclusions dans l'affaire C-303/19 s'agissant de l'interprétation de l'article 11, paragraphe 1, sous d), de la directive 2003/109.

37 Voir, en particulier, directive 2014/36, considérant 46 ; directive 2016/801, considérant 55.

38 Voir, à cet égard, directive 2014/36, article 23, paragraphe 2, sous i), et considérant 46 ; directive 2014/66, article 18, paragraphe 3, et considérant 38 ; directive 2016/801, article 22, paragraphe 2, sous b), et considérant 56.

39 Voir arrêt du 24 janvier 2019, Balandin e.a. (C-477/17, EU:C:2019:60, en particulier points 24 et 25).

40 Voir, à cet égard, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Balandin e.a. (C-477/17, EU:C:2018:783, points 42 à 57, et en particulier point 46).

41 Voir, à cet égard, bilan de qualité de la Commission cité à la note 16 des présentes conclusions, en particulier annexe 5, p. 108 à 110 ; Cornelissen, R., « Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges » (2018) 20 *European Journal of Social Security*, p. 86, en particulier p. 91 à 93.

61. Il convient en outre d'observer que, comme l'a relevé la Commission dans sa récente évaluation des directives de l'Union sur la migration légale [42], chaque directive contient des règles différentes et des restrictions spécifiques en matière d'égalité de traitement qui reflètent largement la différenciation entre les catégories de ressortissants de pays tiers couverts et leur durée de séjour, ainsi que la genèse de la directive concernée. Ainsi, il me semble que si le traitement global accordé aux résidents de longue durée peut généralement être considéré comme privilégié par rapport à celui des titulaires d'un permis unique, comme l'illustre le fait qu'il n'y a pas de dérogation spécifique pour les prestations familiales et que l'égalité de traitement s'étend à la sécurité sociale, à l'aide sociale et à la protection sociale telles que définies par le droit national en vertu de l'article 11 de la directive 2003/109, l'application spécifique de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale pour les résidents de longue durée par rapport aux titulaires d'un permis unique dépend de la situation particulière [43].

62. Enfin, je ne suis pas convaincu par les arguments de l'INPS et du gouvernement italien selon lesquels une réglementation nationale telle que celle en cause est conforme à l'objectif de la directive 2011/98 de favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers dans les États membres. Comme le reconnaît le considérant 2 de cette directive, cet objectif est atteint en garantissant l'égalité de traitement aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique, ce qui, comme indiqué au point 33 des présentes conclusions, est l'un des principaux objectifs de la directive 2011/98.

63. Il convient également de souligner que, comme il ressort du considérant 19 de la directive 2011/98, les dispositions relatives à l'égalité de traitement contenues dans cette directive visent à créer des conditions minimales équivalentes dans l'ensemble de l'Union et à reconnaître que les ressortissants de pays tiers contribuent à l'économie de l'Union par leur travail et le paiement de leurs impôts, et que ces ressortissants devraient donc être traités d'une manière comparable à celle des ressortissants des États membres, en vue de réduire la concurrence déloyale entre les deux. Dès lors, eu égard aux circonstances de l'espèce où le ressortissant de pays tiers titulaire d'un permis unique se trouve dans une situation comparable à celle d'un ressortissant de l'État membre d'accueil et a notamment apporté des contributions à cet État par son travail, il me semble tout à fait conforme aux objectifs d'intégration et d'égalité de traitement poursuivis par la directive 2011/98 que ce ressortissant bénéficie d'une égalité de traitement en ce qui concerne le droit à l'allocation en faveur des ménages au titre de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de ladite directive.

64. Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, je considère qu'une réglementation nationale telle que celle en cause, qui exclut les membres de la famille de ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique, mais non ceux de ressortissants de l'État membre d'accueil, lorsqu'ils ne résident pas dans cet État, aux fins de la détermination du droit à une prestation familiale, n'est pas conforme à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98.

VI. Conclusion

65. Je propose donc à la Cour de répondre comme suit à la question posée par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie) :

L'article 12, paragraphe 1, sous e), 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, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre, telle que celle en cause au principal, selon laquelle, à la différence des dispositions

42 Voir bilan de qualité de la Commission cité à la note 16 des présentes conclusions, en particulier p. 41 et 42.

43 Voir, à cet égard, Verschueren cité à la note 34 des présentes conclusions, p. 108.

prévues pour les ressortissants de cet État membre, les membres de la famille d'un travailleur titulaire d'un permis unique issu d'un pays tiers sont exclus du cercle des membres du ménage pris en compte aux fins du calcul de l'allocation en faveur des ménages, lorsque ces membres de la famille ne résident pas sur le territoire de cet État membre.