

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

25 novembre 2020 (*)

« Renvoi préjudiciel – Directive 2011/98/UE – Droits des travailleurs issus de pays tiers titulaires d'un permis unique – Article 12 – Droit à l'égalité de traitement – Sécurité sociale – Réglementation d'un État membre excluant, pour la détermination des droits à une prestation familiale, les membres de la famille du titulaire d'un permis unique qui ne résident pas sur le territoire de cet État membre »

Dans l'affaire C-302/19,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), par décision du 5 février 2019, parvenue à la Cour le 11 avril 2019, dans la procédure

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS)

contre

WS,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. E. Regan, président de chambre, MM. M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos et I. Jarukaitis (rapporteur), juges,

avocat général : M. E. Tanchev,

greffier : M^{me} M. Krausenböck, administratrice,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 27 février 2020,

considérant les observations présentées :

- pour l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), par M^{es} A. Coretti, V. Stumpo et M. Sferrazza, avvocati,
- pour WS, par M^{es} A. Guariso et L. Neri, avvocati,
- pour le gouvernement italien, par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de MM. D. Del Gaizo, P. Gentili et A. Giordano, avvocati dello Stato,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} C. Cattabriga et A. Azéma ainsi que par M. B.-R. Killmann, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 juin 2020,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur 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 (JO 2011, L 343, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) (Institut national de prévoyance sociale, Italie) à WS au sujet du rejet d'une demande d'allocation familiale pour des périodes durant lesquelles l'épouse et les enfants de l'intéressé ont résidé dans leur pays tiers d'origine.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Les considérants 2, 19, 20, 24 et 26 de la directive 2011/98 énoncent :

« (2) Le Conseil européen a reconnu, lors de sa réunion spéciale à Tampere les 15 et 16 octobre 1999, la nécessité d'un rapprochement des droits nationaux relatifs aux conditions d'admission et de séjour des ressortissants de pays tiers. Dans ce contexte, il a déclaré notamment que l'Union européenne devait assurer un traitement équitable aux ressortissants de pays tiers résidant légalement sur le territoire des États membres et qu'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. À cette fin, le Conseil européen a demandé au Conseil d'adopter des instruments juridiques sur la base de propositions de la Commission. La nécessité de réaliser les objectifs définis à Tampere a été réaffirmée dans le programme de Stockholm adopté par le Conseil européen lors de sa réunion des 10 et 11 décembre 2009.

[...]

(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 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 [JO 2003, L 251, p. 12]] [...]

[...]

- (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 [(JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1)]. 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.

[...]

- (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. »

4 L'article 1^{er} de la directive 2011/98, intitulé « Objet », est ainsi libellé :

« 1. La présente directive établit :

[...]

- b) un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre, quel que soit le motif de leur admission initiale sur le territoire de cet État membre, sur le fondement de l'égalité de traitement avec les ressortissants de cet État membre.

[...] »

5 L'article 2 de cette directive, intitulé « Définitions », énonce :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

- a) "ressortissant d'un pays tiers" : une personne qui n'est pas citoyen de l'Union au sens de l'article 20, paragraphe 1, [TFUE] ;
- 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 ;

[...] »

- 6 L'article 3 de ladite directive, intitulé « Champ d'application », prévoit, à son paragraphe 1 :

« 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. »

- 7 Aux termes de l'article 12 de la même 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 [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 ;

- c) prévue au titre du paragraphe 1, point f), relatif aux avantages fiscaux, en limitant son application aux cas où le lieu de résidence légale ou habituelle des membres de la famille du travailleur issu d'un pays tiers, et pour lesquels celui-ci sollicite lesdits avantages, se trouve sur le territoire de l'État membre concerné ;

[...] »

- 8 L'article 3, paragraphe 1, sous j), du règlement n° 883/2004, tel que modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009 (JO 2009, L 284, p. 43) (ci-après le « règlement n° 883/2004 »), prévoit que ce dernier s'applique à toutes les législations relatives aux prestations familiales. Il ne s'applique pas, selon l'article 3, paragraphe 5, sous a), de ce règlement, à l'assistance sociale et médicale.

Le droit italien

- 9 Il ressort de la décision de renvoi que le decreto legge n. 69 – Norme in materia previdenziale, per il miglioramento delle gestioni degli enti portuali ed altre disposizioni urgenti (décret-loi n° 69, portant dispositions en matière de sécurité sociale, aux fins de l'amélioration de la gestion des organismes portuaires et autres mesures d'urgence), du 13 mars 1988 (GURI n° 61, du 14 mars 1988), converti en loi n° 153 du 13 mai 1988 (GURI n° 112, du 14 mai 1988) (ci-après la « loi n° 153/1988 »), a instauré l'allocation en faveur des ménages, dont le montant dépend du nombre d'enfants de moins de 18 ans composant le ménage et des revenus de celui-ci (ci-après l'« allocation en faveur des ménages »).
- 10 L'article 2, paragraphe 6, de la loi n° 153/1988 dispose :
- « 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. Peuvent également faire partie du ménage, aux mêmes conditions que les enfants et assimilés, les frères, sœurs, neveux et petits-enfants 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, s'ils sont orphelins de père et de mère et n'ont pas droit à une pension de survie. »
- 11 Selon l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988, ne font pas partie du ménage, au sens de cette loi, le conjoint ainsi que les enfants et assimilés du ressortissant de pays tiers qui ne résident pas sur le territoire de la République italienne, sauf si l'État dont est issu le ressortissant étranger réserve un traitement réciproque aux citoyens italiens ou a conclu une convention internationale en matière de prestations familiales.
- 12 La directive 2011/98 a été transposée dans le droit national par le decreto legislativo 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 n° 40, portant transposition de la directive 2011/98), du 4 mars 2014 (GURI n° 68, du 22 mars 2014) (ci-après le « décret législatif n° 40/2014 »), qui a instauré un « permis unique de travail ».

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 13 WS est un ressortissant d'un pays tiers qui est titulaire d'un permis pour exercer un emploi salarié depuis le 9 décembre 2011 et d'un permis unique de travail, conformément au décret législatif n° 40/2014, depuis le 28 décembre 2015. Au cours des périodes allant du mois de janvier au mois de juin 2014 et du mois de juillet 2014 au mois de juin 2016, son épouse et ses deux enfants ont résidé dans leur pays d'origine, le Sri Lanka.
- 14 L'INPS ayant refusé, sur le fondement de l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988, de lui verser l'allocation en faveur des ménages durant ces périodes, WS a introduit un recours devant le Tribunale del lavoro di Alessandria (tribunal du travail d'Alexandrie, Italie), devant lequel il a invoqué une violation de l'article 12 de la directive 2011/98 et le caractère discriminatoire de ce refus. Ce tribunal a rejeté son recours.
- 15 WS a interjeté appel de la décision de rejet de cette juridiction devant la Corte d'appello di Torino (cour d'appel de Turin, Italie), qui a accueilli cet appel, en considérant que l'article 12 de la directive 2011/98 n'avait pas été transposé dans droit interne et que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988 n'était pas compatible avec cette directive.
- 16 L'INPS s'est pourvu en cassation devant la juridiction de renvoi, la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation, Italie), devant laquelle il a soulevé un moyen unique, tiré d'une application erronée de l'article 12 de la directive 2011/98 et du décret législatif n° 40/2014.

- 17 La juridiction de renvoi expose que la solution du litige au principal dépend de l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 et de la question de savoir si cette disposition implique que les membres de la famille du ressortissant d'un pays tiers, titulaire d'un permis unique et du droit au versement de l'allocation en faveur des ménages prévue à l'article 2 de la loi n° 153/1988, relèvent du cercle des membres de la famille bénéficiaires de cette prestation, bien qu'ils résident hors du territoire italien.
- 18 Elle précise, à cet égard, que le ménage visé à l'article 2 de la loi n° 153/1988 constitue non seulement la base de calcul de l'allocation en faveur des ménages, mais aussi le bénéficiaire de cette dernière, par l'intermédiaire du titulaire de la rémunération ou de la pension sur laquelle se greffe l'allocation. Cette dernière constitue un complément économique dont bénéficient notamment tous les prestataires de travail qui exercent leur activité sur le territoire italien à condition qu'ils fassent partie d'un ménage dont les revenus ne dépassent pas un plafond déterminé. Pour la période allant du 1^{er} juillet 2018 au 30 juin 2019, son montant, au taux plein, était de 137,50 euros par mois pour des revenus annuels n'excédant pas 14 541,59 euros. Son versement est effectué par l'employeur en même temps que la rémunération.
- 19 La juridiction de renvoi indique également que la Corte suprema di cassazione (Cour de cassation) a déjà eu l'occasion de souligner, dans sa jurisprudence, la nature double de l'allocation en faveur des ménages. D'une part, cette allocation, liée aux revenus de toute nature du ménage et tendant à garantir un revenu suffisant aux familles qui en sont dépourvues, relève des prestations de sécurité sociale. Conformément aux règles générales du régime de sécurité sociale dans lequel ladite allocation s'inscrit, la protection des familles des travailleurs en activité est mise en œuvre par un complément de rémunération relative au travail effectué. Financée par les cotisations acquittées par l'ensemble des employeurs, auxquelles s'ajoute un complément versé par l'État, l'allocation en faveur des ménages est payée par l'employeur qui en fait l'avance et qui est autorisé à procéder à une compensation avec la cotisation due. D'autre part, cette allocation relève de l'assistance sociale, les revenus pris en compte étant augmentés, le cas échéant, pour protéger les personnes souffrant d'infirmité ou de déficience physique ou mentale ou les mineurs ayant des difficultés persistantes à s'acquitter de leurs devoirs et des fonctions propres à leur âge. En tout état de cause, il s'agit, selon la juridiction de renvoi, d'une mesure qui relève du champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98.
- 20 La juridiction de renvoi souligne que les membres du ménage revêtent une importance essentielle dans le régime de l'allocation et sont considérés comme les bénéficiaires de celle-ci. Cependant, eu égard au fait que la loi désigne les membres de la famille composant le ménage comme les bénéficiaires d'une prestation économique qu'a droit de percevoir le titulaire de la rémunération sur laquelle se greffe cette allocation, elle se demande si l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 fait obstacle à une disposition telle que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988. Elle éprouve notamment un doute sur l'interprétation de cette directive au regard des objectifs énoncés aux considérants 20 et 24 de ladite directive.
- 21 C'est dans ces conditions que 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 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 ? »

Sur la question préjudicielle

- 22 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle, aux fins de la détermination des droits à une prestation de sécurité sociale, ne sont pas pris en compte les membres de la famille du titulaire d'un permis unique, au sens de l'article 2, sous c), de cette directive, qui résident non pas sur le territoire de cet État membre mais dans un pays tiers, alors que sont pris en compte les membres de la famille du ressortissant dudit État membre qui résident dans un pays tiers.
- 23 Il convient de rappeler que, ainsi que l'énonce le considérant 26 de la directive 2011/98, 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 doivent se conformer au droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 5 octobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, point 40).
- 24 L'article 12, paragraphe 1, sous e), de cette directive, lu en combinaison avec l'article 3, paragraphe 1, sous c), de ladite directive, impose aux États membres de faire bénéficier de l'égalité de traitement, en ce qui concerne les branches de la sécurité sociale telles que définies dans le règlement n° 883/2004, 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 la directive 2011/98, 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 (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, point 27).
- 25 Toutefois, en vertu de l'article 12, paragraphe 2, sous b), premier alinéa, de la directive 2011/98, les États membres peuvent limiter les droits conférés au titre de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de cette directive aux travailleurs issus de pays tiers, sauf à l'égard de ceux 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, conformément à l'article 12, paragraphe 2, sous b), second alinéa, de ladite directive, les États membres peuvent décider que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de celle-ci, 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 ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers qui ont été admis à séjourner sur ce territoire afin de poursuivre des études ou aux ressortissants de pays tiers qui sont autorisés à y travailler sous couvert d'un visa (arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, point 28).
- 26 Ainsi, à l'instar 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), la directive 2011/98 prévoit, en faveur de certains ressortissants de pays tiers, un droit à l'égalité de traitement, qui constitue la règle générale, et énumère les dérogations à ce droit que les États membres ont la faculté d'établir, lesquelles doivent être interprétées de manière stricte. Ces dérogations ne sauraient dès lors être invoquées que si les instances compétentes dans l'État membre concerné pour la mise en œuvre de cette directive ont clairement exprimé qu'elles entendaient se prévaloir de celles-ci (arrêt du 21 juin 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, point 29).
- 27 Il y a lieu, à cet égard, de constater qu'il ne ressort d'aucune des dérogations aux droits conférés par l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, prévues à l'article 12, paragraphe 2, de cette dernière, une possibilité pour les États membres d'exclure du droit à l'égalité de traitement le travailleur titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille résident non pas sur le territoire de l'État membre concerné mais dans un pays tiers. Au contraire, il résulte du libellé clair de cet article 12, paragraphe 1, sous e), tel que rappelé au point 24 du présent arrêt, qu'un tel travailleur doit bénéficier du droit à l'égalité de traitement.

- 28 En outre, tandis que l'article 12, paragraphe 2, sous c), de ladite directive dispose que les États membres peuvent prévoir des limites à l'égalité de traitement en ce qui concerne les avantages fiscaux, en limitant son application aux cas où le lieu de résidence légale ou habituelle des membres de la famille du travailleur issu d'un pays tiers, et pour lesquels celui-ci sollicite ces avantages, se trouve sur le territoire de l'État membre concerné, une telle dérogation n'est pas prévue en ce qui concerne les prestations de sécurité sociale. Il apparaît ainsi que le législateur de l'Union n'a pas entendu exclure le titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille ne résident pas sur le territoire de l'État membre concerné du droit à l'égalité de traitement prévu par la directive 2011/98 et qu'il a précisé les cas dans lesquels ce droit peut être, pour ce motif, limité par les États membres.
- 29 La juridiction de renvoi éprouvant des doutes sur l'interprétation de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 au regard des considérants 20 et 24 de celle-ci, il convient de constater que le considérant 20 de la directive 2011/98 énonce que le droit à l'égalité de traitement 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, y compris les membres de la famille conformément à la directive 2003/86, et qui ont été autorisés, par la suite, à y travailler en vertu d'autres dispositions du droit de l'Union ou du droit national.
- 30 Toutefois, il y a lieu de relever, d'une part, qu'il ressort du libellé du considérant 20 de la directive 2011/98 que celui-ci, en évoquant une liste de ressortissants de pays tiers qui ont été admis à d'autres fins que l'emploi et qui, par la suite, ont été autorisés à y travailler en vertu d'autres dispositions du droit de l'Union ou du droit national, vise, notamment, ainsi que l'a, en substance, relevé M. l'avocat général au point 53 de ses conclusions, la situation dans laquelle les membres de la famille d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers titulaire d'un permis unique bénéficient directement du droit à l'égalité de traitement prévu à l'article 12 de cette directive. En effet, ce droit est conféré à ces personnes en leur propre qualité de travailleurs, bien que leur arrivée dans l'État membre d'accueil a été due au fait qu'elles étaient des membres de la famille d'un travailleur ressortissant d'un pays tiers.
- 31 D'autre part, quant au considérant 24 de la directive 2011/98, il y a lieu de constater qu'il vise notamment à préciser que cette directive n'accorde pas elle-même, au-delà de l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil, de droits en matière de sécurité sociale aux ressortissants de pays tiers titulaires d'un permis unique. Partant, elle n'impose pas en soi, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 55 de ses conclusions, aux États membres de verser des prestations de sécurité sociale aux membres de la famille qui ne résident pas dans l'État membre d'accueil. En tout état de cause, il y a lieu d'observer que le contenu de ce considérant, et en particulier de la dernière phrase de celui-ci, n'a été repris dans aucune des dispositions de ladite directive.
- 32 Or, le préambule d'un acte 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, en ce sens, arrêts du 19 novembre 1998, Nilsson e.a., C-162/97, EU:C:1998:554, point 54, ainsi que du 19 décembre 2019, Puppinck e.a./Commission, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, point 76).
- 33 Par conséquent, il ne saurait découler de ces considérants que la directive 2011/98 doit être interprétée en ce sens que le titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille résident non pas sur le territoire de l'État membre concerné, mais dans un pays tiers est exclu du droit à l'égalité de traitement prévu par cette directive.
- 34 Par ailleurs, l'INPS et le gouvernement italien faisant valoir que l'exclusion du titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille ne résident pas sur le territoire de l'État membre concerné serait conforme à l'objectif d'intégration poursuivi par la directive 2011/98, l'intégration supposant une présence sur ce territoire, il convient de constater que, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 62 et 63 de ses conclusions, il ressort notamment des considérants 2, 19 et 20 ainsi que de l'article 1^{er}, paragraphe 1, sous b), de cette directive que celle-ci tend à favoriser l'intégration des ressortissants des pays tiers en leur assurant un traitement équitable par l'établissement d'un socle

commun de droits, fondé sur l'égalité de traitement avec les ressortissants de l'État membre d'accueil. L'objectif poursuivi par ladite directive est également de créer des conditions minimales équivalentes dans l'ensemble de l'Union, de reconnaître que les 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 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.

- 35 Il s'ensuit que, contrairement à l'allégation de l'INPS et du gouvernement italien, le fait d'exclure du droit à l'égalité de traitement le titulaire d'un permis unique, lorsque les membres de sa famille ne résident pas, pendant une période qui peut être temporaire, comme le montrent les faits de l'affaire au principal, sur le territoire de l'État membre concerné, ne saurait être considéré comme étant conforme à ces objectifs.
- 36 L'INPS et le gouvernement italien font également valoir que l'exclusion du titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille ne résident pas sur le territoire de l'État membre concerné du droit à l'égalité de traitement prévu par la directive 2011/98 serait confirmée par l'article 1^{er} du règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, visant à étendre le règlement n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité (JO 2010, L 344, p. 1), qui prévoit que le règlement n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement n° 883/2004 (JO 2009, L 284, p. 1), s'appliquent aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par lesdits règlements uniquement en raison de leur nationalité, 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.
- 37 Toutefois, si, comme M. l'avocat général l'a relevé en substance aux points 58 et 59 de ses conclusions, l'article 1^{er} du règlement n° 1231/2010 a pour objet de créer un droit à l'égalité de traitement expressément en faveur des membres de la famille d'un ressortissant d'un pays tiers qui résident sur le territoire d'un État membre et qui se trouvent dans une situation visée par ce règlement, il ne peut nullement en être déduit que le législateur de l'Union ait entendu exclure du droit à l'égalité de traitement prévu par la directive 2011/98 le titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille ne résident pas sur le territoire de l'État membre concerné.
- 38 Contrairement à ce que soutiennent l'INPS et le gouvernement italien, une telle exclusion ne saurait non plus trouver un fondement sur le seul fait que, s'agissant des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, qui bénéficient d'un statut privilégié, la directive 2003/109 prévoit, à son article 11, paragraphe 2, la possibilité pour les États membres de limiter l'égalité de traitement, en ce qui concerne la sécurité sociale, au cas où le lieu de résidence enregistré ou habituel des membres de la famille se trouve sur leur territoire. En effet, ainsi que cela ressort du point 26 du présent arrêt, les dérogations au droit à l'égalité de traitement prévu par la directive 2011/98 doivent être interprétées de manière stricte. Or, la dérogation contenue à l'article 11, paragraphe 2, de la directive 2003/109 n'est pas prévue par la directive 2011/98. Il s'ensuit qu'il ne saurait être admis que les dérogations figurant dans la directive 2011/98 soient interprétées de manière à inclure une dérogation supplémentaire au seul motif que celle-ci figure dans un autre acte de droit dérivé.
- 39 Il s'ensuit que, sous réserve des dérogations permises par l'article 12, paragraphe 2, sous b), de la directive 2011/98, un État membre ne saurait refuser ou réduire le bénéfice d'une prestation de sécurité sociale au titulaire d'un permis unique, au motif que les membres de sa famille ou certains d'entre eux résident non pas sur son territoire mais dans un pays tiers, dès lors qu'il accorde ce bénéfice à ses ressortissants indépendamment du lieu de résidence des membres de leur famille.
- 40 S'agissant de l'affaire au principal, il convient de constater, en premier lieu, que la juridiction de renvoi indique elle-même que l'allocation en faveur des ménages a notamment la nature d'une prestation de sécurité sociale qui relève du champ d'application de l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98. En effet, il s'agit, selon les indications données par cette juridiction, d'une prestation

en espèces octroyée en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels du demandeur, sur la base d'une situation légalement définie, qui est destinée à compenser les charges de famille. Une telle prestation constitue une prestation de sécurité sociale, relevant des prestations familiales visées à l'article 3, paragraphe 1, sous j), du règlement n° 883/2004 (voir, à cet égard, arrêt du 21 juin 2017, Martínez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, points 20 à 25).

- 41 En deuxième lieu, ladite juridiction expose que le ménage constitue la base de calcul du montant de cette allocation. L'INPS et le gouvernement italien soutiennent, à cet égard, que la non-prise en compte des membres de la famille ne résidant pas sur le territoire de la République italienne n'a d'incidence que sur ce montant, celui-ci étant de zéro, ainsi que l'INPS l'a précisé lors de l'audience, si tous les membres de la famille résident hors du territoire national.
- 42 Or, il convient d'observer que tant le non-versement de l'allocation en faveur des ménages que la réduction du montant de celle-ci, selon que tous les membres de la famille ou certains d'entre eux ne résident pas sur le territoire de la République italienne, sont contraires au droit à l'égalité de traitement prévu à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98, dès lors qu'ils constituent une différence de traitement entre les titulaires de permis unique et les ressortissants italiens.
- 43 Contrairement à ce que soutient également l'INPS, une telle différence de traitement ne saurait être justifiée par le fait que les titulaires de permis unique et les ressortissants de l'État membre d'accueil seraient dans une situation différente en raison de leurs liens respectifs avec cet État, une telle justification étant contraire à l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 qui, conformément aux objectifs de celle-ci rappelés au point 34 du présent arrêt, impose une égalité de traitement entre eux dans le domaine de la sécurité sociale.
- 44 De même, ainsi qu'il découle d'une jurisprudence constante, les éventuelles difficultés de contrôle de la situation des bénéficiaires au regard des conditions d'octroi de l'allocation en faveur des ménages lorsque les membres de la famille ne résident pas sur le territoire de l'État membre concerné, invoquées par l'INPS et le gouvernement italien, ne sauraient justifier une différence de traitement (voir, par analogie, arrêt du 26 mai 2016, Kohll et Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, point 59 ainsi que jurisprudence citée).
- 45 En troisième lieu, la juridiction de renvoi souligne que les membres du ménage sont considérés, selon le droit national, comme étant les bénéficiaires de l'allocation en faveur des ménages. Cependant, le bénéfice de cette allocation ne saurait être refusé pour ce motif au titulaire d'un permis unique dont les membres de la famille ne résident pas sur le territoire de la République italienne. En effet, si les membres du ménage bénéficient de ladite allocation, ce qui est l'objet même d'une prestation familiale, il ressort des indications fournies par cette juridiction, exposées aux points 18 et 19 du présent arrêt, que c'est du chef du travailleur ou du pensionné, également membre du ménage, que celle-ci est versée.
- 46 Il s'ensuit que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 s'oppose à une disposition, telle que l'article 2, paragraphe 6 bis, de la loi n° 153/1988, selon laquelle ne font pas partie du ménage, au sens de cette loi, le conjoint ainsi que les enfants et assimilés du ressortissant d'un pays tiers qui ne résident pas sur le territoire de la République italienne, sauf si l'État dont est issu le ressortissant étranger réserve un traitement réciproque aux citoyens italiens ou a conclu une convention internationale en matière de prestations familiales.
- 47 Eu égard à tout ce qui précède, il convient de répondre à la question posée que l'article 12, paragraphe 1, sous e), de la directive 2011/98 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation d'un État membre en vertu de laquelle, aux fins de la détermination des droits à une prestation de sécurité sociale, ne sont pas pris en compte les membres de la famille du titulaire d'un permis unique, au sens de l'article 2, sous c), de cette directive, qui résident non pas sur le territoire de cet État membre mais dans un pays tiers, alors que sont pris en compte les membres de la famille du ressortissant dudit État membre qui résident dans un pays tiers.

Sur les dépens

- 48 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) dit pour droit :

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 en vertu de laquelle, aux fins de la détermination des droits à une prestation de sécurité sociale, ne sont pas pris en compte les membres de la famille du titulaire d'un permis unique, au sens de l'article 2, sous c), de cette directive, qui résident non pas sur le territoire de cet État membre mais dans un pays tiers, alors que sont pris en compte les membres de la famille du ressortissant dudit État membre qui résident dans un pays tiers.

Signatures

* Langue de procédure : l'italien.