



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

7 mai 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Espace de liberté, de sécurité et de justice – Politique d’asile – Statut conféré par la protection subsidiaire – Directive 2011/95/UE – Article 26 – Accès à l’emploi – Article 29 – Protection sociale – Égalité de traitement – Mesure de protection sociale et d’accès à l’emploi – Condition de résidence de dix ans minimum, dont les deux dernières années de manière continue – Discrimination indirecte »

Dans l’affaire C-747/22,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le Tribunale ordinario di Bergamo (tribunal ordinaire de Bergame, Italie), par décision du 15 novembre 2022, parvenue à la Cour le 7 décembre 2022, dans la procédure

KH

contre

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

LA COUR (grande chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président, M. T. von Danwitz, vice-président, M. F. Biltgen, M^{me} K. Jürimäe, M. I. Jarukaitis (rapporteur), M^{me} I. Ziemele, M. J. Passer et M^{me} O. Spineanu-Matei, présidents de chambre, MM. S. Rodin, E. Regan, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi, N. Fenger et M^{me} R. Frendo, juges,

avocat général : M. N. Emiliou,

greffier : M. C. Di Bella, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l’audience du 17 juin 2025,

considérant les observations présentées :

- pour KH, par M^{es} A. Guariso, G. Maggi et I. Traina, avocats,
- pour l’Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), par M^{es} M. Boccia Neri, M. Sferrazza et V. Stumpo, avocats,

* Langue de procédure : l’italien.

- pour le gouvernement italien, par M. S. Fiorentino et M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agents, assistés de MM. M. Cherubini et P. Gentili, avvocati dello Stato,
- pour la Commission européenne, par M^{mes} A. Azéma, M. Debievre et E. Montaguti, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 octobre 2025,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 26 et 29 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (JO 2011, L 337, p. 9).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant KH, bénéficiaire du statut conféré par la protection subsidiaire en Italie, à l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (Institut national de la sécurité sociale, Italie) au sujet de la décision de ce dernier de révoquer l'octroi du « revenu de citoyenneté » qui avait été accordé à KH.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 Les considérants 12, 41, 42 et 45 de la directive 2011/95 énoncent :
 - « (12) L'objectif principal de la présente directive est, d'une part, d'assurer que tous les États membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale et, d'autre part, d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces personnes dans tous les États membres.
- [...]
- (41) Afin de rendre plus effectif l'exercice par les bénéficiaires d'une protection internationale des droits et avantages prévus dans la présente directive, il est nécessaire de tenir compte de leurs besoins spécifiques et des difficultés d'intégration particulières auxquelles ils sont confrontés. Cette prise en compte ne devrait normalement pas aboutir à un traitement plus favorable que celui accordé par les États membres à leurs propres ressortissants, sans préjudice de la possibilité qu'ont les États membres de mettre en place ou de maintenir des normes plus favorables.

(42) Dans ce contexte, il convient notamment de consentir des efforts afin de remédier aux problèmes qui empêchent les bénéficiaires d'une protection internationale d'accéder effectivement aux possibilités de formation liée à l'emploi et aux actions de formation professionnelle, relatifs, entre autres, aux contraintes financières.

[...]

(45) Afin, en particulier, d'éviter les difficultés sociales, il est opportun que les bénéficiaires d'une protection internationale se voient accorder, sans discrimination, dans le cadre de l'assistance sociale, une protection sociale et des moyens de subsistance adéquats. [...] La possibilité de limiter l'assistance aux prestations essentielles doit s'entendre comme couvrant au minimum l'octroi d'une aide sous la forme d'un revenu minimal, d'une aide en cas de maladie ou de grossesse et d'une aide parentale, dans la mesure où de telles prestations sont accordées aux ressortissants au titre du droit national. »

4 L'article 1^{er} de cette directive, intitulé « Objet », dispose :

« La présente directive a pour objet d'établir des normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés et les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire et au contenu de cette protection. »

5 L'article 2 de ladite directive, intitulé « Définitions », prévoit :

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

- a) "protection internationale", le statut de réfugié et le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points e) et g) ;
- b) "bénéficiaire d'une protection internationale", une personne qui a obtenu le statut de réfugié ou le statut conféré par la protection subsidiaire définis aux points e) et g) ;

[...]

- f) "personne pouvant bénéficier de la protection subsidiaire", tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne peut être considéré comme un réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée, si elle était renvoyée dans son pays d'origine ou, dans le cas d'un apatride, dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15, l'article 17, paragraphes 1 et 2, n'étant pas applicable à cette personne, et cette personne ne pouvant pas ou, compte tenu de ce risque, n'étant pas disposée à se prévaloir de la protection de ce pays ;

[...]

- m) "titre de séjour", tout permis ou autorisation délivré par les autorités d'un État membre et sous la forme prévue par le droit de cet État, permettant à un ressortissant d'un pays tiers ou à un apatride de résider sur son territoire ;

[...] »

6 L'article 26 de la même directive, intitulé « Accès à l'emploi », dispose :

« 1. Les États membres autorisent les bénéficiaires d'une protection internationale à exercer une activité salariée ou non salariée, sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics, immédiatement après que la protection a été octroyée.

2. Les États membres veillent à ce que des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle, y compris des formations pour améliorer les compétences, des expériences pratiques sur le lieu de travail et des services de conseil fournis par les agences pour l'emploi soient offertes aux bénéficiaires d'une protection internationale dans des conditions équivalentes à celles applicables à leurs ressortissants.

3. Les États membres s'efforcent de faciliter le plein accès des bénéficiaires d'une protection internationale aux activités visées au paragraphe 2.

[...] »

7 Aux termes de l'article 29 de la directive 2011/95, intitulé « Protection sociale » :

« 1. Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre.

2. Par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 1, les États membres peuvent limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, ces prestations essentielles étant servies au même niveau et dans les mêmes conditions d'accès que ceux applicables à leurs propres ressortissants. »

Le droit italien

8 L'article 1^{er} du decreto-legge n. 4 – Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni (décret-loi n° 4, portant dispositions urgentes relatives au revenu de citoyenneté et aux pensions), du 28 janvier 2019 (GURI n° 23, du 28 janvier 2019), converti en loi par la legge n. 26 (loi n° 26), du 28 mars 2019 (GURI n° 75, du 29 mars 2019) (ci-après le « décret-loi n° 4/2019 »), dispose, à son paragraphe 1 :

« À partir du mois d'avril 2019 est institué le revenu de citoyenneté [...] en tant que mesure fondamentale de la politique active du travail pour garantir le droit au travail, combattre la pauvreté, l'inégalité et l'exclusion sociale, ainsi que visant à favoriser le droit à l'information, à l'éducation, à la formation et à la culture grâce à des politiques destinées au soutien économique et à l'inclusion sociale des personnes en risque d'exclusion dans la société et dans le monde du travail.

Le [revenu de citoyenneté] constitue un niveau essentiel de prestations dans les limites des ressources disponibles. »

- 9 L'article 2 de ce décret-loi, intitulé « Bénéficiaires », définit les conditions d'accès au revenu de citoyenneté. Ces conditions tiennent, d'une part, à la nationalité, à la résidence et au séjour du demandeur et, d'autre part, notamment, aux revenus, au patrimoine et à la jouissance de biens durables du ménage du demandeur. S'agissant de ces premières conditions, cet article 2 prévoit, à son paragraphe 1 :

« Le [revenu de citoyenneté] est accordé aux ménages qui, au moment de l'introduction de la demande et pendant toute la durée du versement de la prestation, remplissent cumulativement les conditions suivantes :

- a) en ce qui concerne les conditions de nationalité, de résidence et de séjour, la personne du ménage qui demande la prestation doit, cumulativement :
 - 1) avoir la nationalité italienne ou la nationalité d'un État membre de l'Union [européenne] [...], ou [être un] membre de sa famille, [...], qui est titulaire du droit de séjour ou du droit de séjour permanent, ou [être un] ressortissant d'un pays tiers en possession d'un permis de séjour [de l'Union pour résidents de] longue durée ;
 - 2) résider en Italie depuis au moins dix ans, de manière continue durant les deux dernières années considérées au moment de l'introduction de la demande, ainsi que pour toute la durée du versement de la prestation.

[...] »

- 10 L'article 3 dudit décret-loi, intitulé « Prestation économique », dispose :

« 1. La prestation économique du [revenu de citoyenneté], sur une base annuelle, est constituée des deux composantes suivantes :

- a) une composante de complément du revenu familial [...]
- b) une composante destinée à compléter le revenu des ménages résidant en location, égale au montant du loyer annuel prévu dans le contrat de location [...] jusqu'à concurrence de 3 360 euros par an.

[...]

6. Le [revenu de citoyenneté] est accordé pour la durée pendant laquelle le bénéficiaire se trouve dans les conditions visées à l'article 2 et, en tout état de cause, pour une période continue ne pouvant excéder 18 mois.

Le [revenu de citoyenneté] peut être renouvelé [...] »

- 11 L'article 4, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019 prévoit que l'octroi du « revenu de citoyenneté » est subordonné, notamment, à la participation à un programme personnalisé d'accompagnement à l'insertion professionnelle et à l'intégration sociale, comprenant des activités de reconversion professionnelle, la poursuite des études, ainsi que d'autres engagements définis par les services compétents en matière d'insertion professionnelle et d'intégration sociale.

- 12 L'article 7 de ce décret-loi, intitulé « Sanctions », prévoit, à son paragraphe 4, que, « lorsque l'administration qui verse les prestations constate que les déclarations et informations fournies à l'appui de la demande ne correspondent pas à la réalité [...], cette administration prononce la révocation immédiate de la prestation d'aide, avec effet rétroactif. Par suite de la révocation, le bénéficiaire est tenu de restituer ce qui a été indûment perçu ».

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 13 Le requérant au principal est arrivé en Italie au cours de l'année 2011 et y a obtenu le statut conféré par la protection subsidiaire. Il possède, à ce titre, un permis de séjour et réside de manière continue sur le territoire italien depuis l'année 2013. Ayant déclaré qu'il remplissait la condition de résidence d'au moins dix ans en Italie (ci-après la « condition de résidence »), prévue à l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 2, du décret-loi n° 4/2019, le « revenu de citoyenneté » prévu par ce décret-loi lui a été octroyé.
- 14 À l'issue de contrôles, l'INPS a, par une lettre du 13 octobre 2021, constaté que cette condition faisait défaut, révoqué l'octroi du « revenu de citoyenneté », demandé la restitution des sommes indûment versées au titre de cet octroi et refusé de lui accorder cette prestation pour l'avenir.
- 15 Le requérant au principal a saisi le Tribunale ordinario di Bergamo (tribunal ordinaire de Bergame, Italie), qui est la juridiction de renvoi, d'un recours, tendant à ce que cette juridiction constate le caractère discriminatoire de la révocation du « revenu de citoyenneté » décidée par l'INPS ainsi que, en conséquence, reconnaisse son droit au « revenu de citoyenneté » pour la période allant du mois de décembre 2020 au mois d'avril 2021, et condamne l'INPS au paiement du montant dû au titre de cette prestation, à hauteur de ce qui lui avait été accordé au moment de la révocation, ainsi que pour la période postérieure à celle-ci et jusqu'à l'achèvement de la période de 18 mois, prévue à l'article 3, paragraphe 6, du décret-loi n° 4/2019.
- 16 Le requérant au principal a demandé, à cet égard, que ne lui soit pas appliquée la condition de résidence, au motif que cette condition est contraire aux articles 26 et 29 de la directive 2011/95, qui prévoient l'égalité de traitement entre les ressortissants nationaux et les bénéficiaires d'une protection internationale en matière d'accès à l'emploi et de prestations d'assurance sociale, et qu'elle constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité. Pour cette raison, et puisque le formulaire préétabli par l'INPS ne permet pas de demander l'octroi du « revenu de citoyenneté » sans confirmer que cette condition est remplie, une fausse déclaration concernant celle-ci serait sans conséquence quant à l'octroi du « revenu de citoyenneté ».
- 17 L'INPS conteste le bien-fondé des demandes du requérant au principal en soutenant que le « revenu de citoyenneté » ne constitue pas une prestation d'assistance sociale ou de protection sociale, telles que visées par les articles 26 et 29 de la directive 2011/95, dans la mesure où, ainsi que l'a jugé la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle, Italie), ce revenu n'est pas une mesure sociale visant à satisfaire un besoin primaire de l'individu, mais poursuit des objectifs divers et plus articulés de politique active de l'emploi et d'intégration sociale.
- 18 La juridiction de renvoi considère que, aux fins de la solution du litige au principal, il est nécessaire de saisir la Cour à titre préjudiciel, dès lors que, si cette dernière constatait que la condition de résidence était contraire au droit de l'Union, la règle prévoyant cette condition devrait être écartée et les demandes du requérant au principal devraient être accueillies.

- 19 Cette juridiction indique, en outre, que le « revenu de citoyenneté » relève de la catégorie des « prestations d'assistance sociale », au sens de l'article 29 de la directive 2011/95, dès lors qu'il est financé par les ressources issues de la fiscalité générale, versé par l'INPS, attribué en cas de ressources insuffisantes pour faire face aux besoins élémentaires, comme en attestent, notamment, les nombreuses références du décret-loi n° 4/2019 à la « pauvreté » et à l'« exclusion sociale », et que le plafond de revenus pour prétendre à son octroi est particulièrement bas. Ladite juridiction relève également que, selon la pratique de l'INPS, les bénéficiaires d'une protection internationale sont également éligibles au « revenu de citoyenneté », même s'ils ne sont pas spécifiquement mentionnés à l'article 2, sous a), point 1, du décret-loi n° 4/2019.
- 20 En outre, cette même juridiction estime que, compte tenu de la nature composite du « revenu de citoyenneté », il convient également d'examiner sa conformité à l'article 26 de la directive 2011/95, relatif à l'égalité de traitement dans le domaine de l'accès à l'emploi. À cet égard, la juridiction de renvoi considère que certaines activités prévues par la réglementation nationale en cause au principal au profit des bénéficiaires du « revenu de citoyenneté » relèvent de la notion de « services de conseil », au sens de cet article 26. En particulier, cette réglementation instituerait un programme personnalisé d'accompagnement à l'insertion professionnelle comprenant des activités de reconversion professionnelle, la poursuite des études ainsi que d'autres engagements à destination des bénéficiaires de cette allocation. Elle prévoirait également l'obligation de ces derniers de se soumettre à des entretiens d'aptitude psychologique et à toute éventuelle épreuve de sélection en vue d'une embauche, sur indication des services compétents, et d'accepter des offres d'emploi envoyées par le Centro per l'impiego (centre pour l'emploi, Italie).
- 21 La juridiction de renvoi indique que la condition de résidence est indistinctement applicable à tous les demandeurs du « revenu de citoyenneté ». Elle ne serait toutefois neutre qu'en apparence, dès lors qu'il serait plus difficile pour un étranger par rapport à un ressortissant italien de remplir cette condition. Tel serait le cas, en particulier, pour les demandeurs de protection internationale qui, par hypothèse, seraient des ressortissants de pays tiers dans lesquels ils ont vécu au moins une partie de leur vie. En effet, la proportion de personnes n'ayant pas résidé en Italie au cours de la période allant de l'année 2010 à l'année 2020 serait de 0,48 % seulement pour les ressortissants italiens contre 56 % pour les personnes bénéficiant de la protection internationale dans cet État membre.
- 22 Quant à l'éventuelle justification de la condition de résidence, la juridiction de renvoi relève que la finalité de cette condition est l'« enracinement territorial ». Or, selon cette juridiction, premièrement, la finalité du « revenu de citoyenneté » étant l'intégration de ses bénéficiaires, cette même finalité ne pourrait pas être la condition de son obtention. Deuxièmement, cette condition pourrait être satisfaite par la preuve de périodes fractionnées de présence du demandeur concerné sur le territoire italien, ce qui, par conséquent, ne serait aucunement de nature à établir son « enracinement territorial » ni un pronostic sérieux quant à la présence future de celui-ci sur ce territoire. En outre, ladite juridiction constate que, pour bénéficier du « revenu de citoyenneté », le demandeur doit, en tout état de cause, résider de façon stable sur le territoire italien au moins pendant la période de versement de cette prestation. Il serait par ailleurs requis que les membres majeurs du ménage auquel ce demandeur appartient soient immédiatement disponibles pour suivre des formations et pour répondre aux offres d'emploi, et que ledit demandeur participe à un programme personnalisé d'accompagnement à l'insertion professionnelle et à l'intégration sociale.

- 23 En tout état de cause, ladite condition de résidence serait disproportionnée et excessive, au regard, en particulier, des arrêts du 27 mars 1985, *Scrivner et Cole* (122/84, EU:C:1985:145), ainsi que du 10 novembre 1992, *Commission/Belgique* (C-326/90, EU:C:1992:419), relatifs à la condition de résidence de cinq ans requise pour l'octroi, notamment, du minimum de moyens d'existence (minimex). En outre, ainsi qu'il ressortirait de la jurisprudence de la Cour, la fixation d'un critère fondé sur la résidence de longue durée serait constitutive d'une discrimination indirecte au détriment des étrangers, laquelle serait prohibée lorsqu'elle n'est pas fondée sur des considérations objectives indépendantes de la nationalité des personnes concernées ou qu'elle n'est pas proportionnée par rapport au but recherché.
- 24 Par ailleurs, la condition de résidence serait trop exclusive en ce qu'elle ne prendrait pas en compte d'autres facteurs de rattachement possibles à la République italienne des demandeurs du « revenu de citoyenneté », tels que l'inscription au registre de la population, l'existence d'un contrat de location d'une certaine durée ou de relations de travail ou de formations antérieures à la demande de ce revenu, l'inscription des enfants à l'école ou le regroupement familial dans cet État membre.
- 25 Dans ces conditions, le Tribunale ordinario di Bergamo (tribunal ordinaire de Bergame) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :
- « [Les] article[s] 26 et] 29 [...] [de la] directive 2011/95 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils font obstacle à une règle nationale telle que celle figurant à l'article 2, paragraphe 1, sous a), [du] décret-loi n° 4/2019 qui prévoit la condition de dix ans de résidence dans l'État italien, en plus de la condition de deux ans continus de résidence précédant l'introduction de la demande, pour ouvrir droit à une prestation de lutte contre la pauvreté et de soutien à l'accès au travail et à l'intégration sociale, telle que le "revenu de citoyenneté" ? »

La procédure devant la Cour

- 26 Conformément à l'article 16, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, la République italienne a demandé à ce que la présente affaire soit jugée en grande chambre, ce dont la Cour a pris acte le 13 mai 2025.
- 27 Par décision du président de la Cour du 10 juillet 2023, la procédure dans la présente affaire a été suspendue dans l'attente de la décision mettant fin à l'instance dans les affaires jointes C-112/22 et C-223/22. La procédure dans la présente affaire a été reprise le 5 août 2024, à la suite du prononcé de l'arrêt du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte) (C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636).

Sur la compétence de la Cour

- 28 Le gouvernement italien soutient que la Cour n'est pas compétente pour répondre à la question posée, dès lors que les dispositions nationales applicables dans l'affaire au principal portent sur une prestation prévue par une réglementation nationale relevant de la compétence exclusive des États membres. Le « revenu de citoyenneté » en cause au principal ne serait pas une mesure d'assistance sociale, qui aurait seulement pour objectif d'assurer aux personnes concernées un certain niveau de revenu, mais constituerait une mesure complexe visant surtout à favoriser l'inclusion sociale et la réintégration de ces personnes sur le marché du travail.

- 29 À cet égard, il y a lieu de constater que, en l'occurrence, la présente demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du droit de l'Union, en particulier des articles 26 et 29 de la directive 2011/95, ce qui relève manifestement de la compétence de la Cour [voir, par analogie, arrêt du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, point 26 ainsi que jurisprudence citée].
- 30 En outre, pour autant que, par cette exception d'incompétence, le gouvernement italien fasse valoir que le « revenu de citoyenneté » en cause au principal ne relève pas du champ d'application desdits articles 26 et 29, il y a lieu de constater qu'un tel grief n'est pas susceptible de remettre en cause la compétence de la Cour pour répondre à la question posée. En effet, l'applicabilité et la portée des articles 26 et 29 de la directive 2011/95 doivent être déterminées dans le cadre de l'examen au fond de cette question [voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, point 27 ainsi que jurisprudence citée].
- 31 Il s'ensuit que la Cour est compétente pour statuer sur la demande de décision préjudicielle.

Sur la question préjudicielle

- 32 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les articles 26 et 29 de la directive 2011/95 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre qui subordonne l'application, aux ressortissants de pays tiers bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, d'une mesure nationale de lutte contre la pauvreté et de soutien à l'accès au travail et à l'intégration sociale à la condition, également opposable aux ressortissants de cet État membre, d'avoir résidé dans ledit État membre pendant au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue.

Sur le champ d'application des articles 26 et 29 de la directive 2011/95

- 33 L'INPS et le gouvernement italien soutiennent qu'une mesure telle que le « revenu de citoyenneté » ne relève pas du champ d'application des articles 26 et 29 de la directive 2011/95. Ils font valoir que le « revenu de citoyenneté » est non pas simplement une prestation d'assistance sociale destinée à remédier à un état de besoin financier, mais une mesure personnalisée plus large qui s'inscrit dans un cadre plus vaste comprenant à la fois l'aide aux ménages en situation de pauvreté et les engagements pris par ces ménages pour atteindre des objectifs spécifiques, en vue de les aider à devenir autonomes. Ils indiquent notamment que cette prestation est subordonnée à une déclaration de disponibilité immédiate pour travailler de la part des membres majeurs du ménage ainsi qu'à la signature d'un « pacte pour l'emploi » conclu avec un centre pour l'emploi. Ils en déduisent que le « revenu de citoyenneté » est principalement une mesure de réinsertion professionnelle et d'inclusion sociale, dont la nature composite aurait par ailleurs été constatée par la Corte costituzionale (Cour constitutionnelle).
- 34 À cet égard, s'agissant, en premier lieu, de l'article 26 de la directive 2011/95, intitulé « Accès à l'emploi », celui-ci prévoit, à son paragraphe 2, que les États membres veillent à ce que des activités telles que des possibilités de formation liée à l'emploi pour les adultes, des actions de formation professionnelle, y compris des formations pour améliorer les compétences, des expériences pratiques sur le lieu de travail et des services de conseil fournis par les agences pour l'emploi soient offertes aux bénéficiaires d'une protection internationale, parmi lesquels figurent, conformément à l'article 2, sous f), de cette directive, les bénéficiaires du statut conféré par la

protection subsidiaire, dans des conditions équivalentes à celles applicables à leurs ressortissants. Ainsi qu'il résulte de l'emploi, dans la plupart des versions linguistiques de cet article 26, paragraphe 2, des termes « telles que », l'énumération de ces activités n'est pas exhaustive, mais a un caractère d'exemple, cette disposition s'étendant également à d'autres activités de conseil et de formation liées à l'emploi et à l'intégration professionnelle. En outre, le paragraphe 3 dudit article 26 précise que les États membres s'efforcent de faciliter le plein accès de ces bénéficiaires auxdites activités.

- 35 Les obligations prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 26 de la directive 2011/95 visent ainsi à garantir l'effet utile du principe énoncé au paragraphe 1 de cet article, selon lequel les États membres autorisent les bénéficiaires d'une protection internationale à exercer une activité salariée ou non salariée immédiatement après l'octroi de cette protection. À cet effet, en application de ces paragraphes 2 et 3, les États membres sont non seulement tenus d'offrir aux bénéficiaires d'une protection internationale, dans des conditions équivalentes à celles applicables à leurs ressortissants, des activités de conseil et de formation liées à l'emploi et à l'intégration professionnelle, telles que celles visées audit paragraphe 2, mais ils doivent également s'efforcer de faciliter le plein accès de ceux-ci à ces activités, ce qui peut impliquer, notamment, la prise d'initiatives en vue de supprimer les obstacles susceptibles d'entraver cet accès.
- 36 En effet, ainsi qu'il découle, notamment, des considérants 41 et 42 de la directive 2011/95, il est nécessaire de tenir compte des besoins spécifiques et des difficultés d'intégration particulières des bénéficiaires d'une protection internationale et, par conséquent, de consentir des efforts afin de remédier aux problèmes qui les empêchent d'accéder effectivement aux possibilités de formation liée à l'emploi et aux actions de formation professionnelle.
- 37 En l'occurrence, ainsi que l'a indiqué la juridiction de renvoi, l'article 4, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019 prévoit que l'octroi du « revenu de citoyenneté » est subordonné, notamment, à la participation à un programme personnalisé d'accompagnement à l'insertion professionnelle et à l'intégration sociale, comprenant des activités de reconversion professionnelle, la poursuite des études ainsi que d'autres engagements définis par les services compétents. Comme l'a relevé M. l'avocat général aux points 34 à 36 de ses conclusions, d'une part, les activités qui sont énumérées à cette disposition coïncident donc dans une large mesure avec celles mentionnées à l'article 26, paragraphe 2, de la directive 2011/95. D'autre part, sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, l'article 4, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019 poursuit le même objectif que l'article 26, paragraphe 2, de la directive 2011/95, à savoir celui de faciliter l'intégration des personnes concernées sur le marché du travail.
- 38 À cet égard, si le considérant 42 de la directive 2011/95 souligne expressément que des efforts doivent être consentis afin de remédier aux problèmes, entre autres, de nature financière qui empêchent les bénéficiaires d'une protection internationale d'accéder effectivement aux possibilités de formation liée à l'emploi et aux actions de formation professionnelle, l'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019 prévoit que le « revenu de citoyenneté » est une mesure fondamentale de la politique active du travail visant, notamment, à garantir le droit à l'emploi au moyen de politiques tendant au soutien économique des personnes exposées à un risque d'exclusion de la société et du monde du travail. Il s'ensuit, sous réserve d'une vérification par la juridiction de renvoi, que ce décret-loi reconnaît la nécessité, identifiée par cette directive, d'octroyer une forme d'aide financière aux personnes concernées, qui, à défaut, risqueraient de ne pas pouvoir participer aux activités de formation et de conseil dont elles sont les destinataires.

- 39 En ce qui concerne, en second lieu, l'article 29 de la directive 2011/95, celui-ci dispose que les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé cette protection, la même assistance sociale nécessaire que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre.
- 40 À cet égard, la Cour a déjà jugé que la notion de prestations « d'assistance sociale » fait référence à l'ensemble des régimes d'aides institués par des autorités publiques, que ce soit au niveau national, régional ou local, auxquels a recours un individu qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire face à ses besoins élémentaires ainsi qu'à ceux de sa famille (arrêt du 28 octobre 2021, ASGI e.a., C-462/20, EU:C:2021:894, point 34).
- 41 Or, il y a lieu de relever que, selon l'article 1^{er}, paragraphe 1, du décret-loi n° 4/2019, le « revenu de citoyenneté » correspond précisément à un niveau essentiel de prestations dans les limites des ressources disponibles, en vue, notamment, de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ainsi que l'a relevé la juridiction de renvoi, cette prestation constitue une mesure d'assistance, dont l'un des objectifs essentiels est de « combattre la pauvreté », notamment en complétant le revenu de ses bénéficiaires pour leur permettre de faire face aux besoins élémentaires. En outre, ainsi que l'a également indiqué la juridiction de renvoi, cette mesure est financée par les ressources issues de la fiscalité générale, est versée par l'INPS et est octroyée aux demandeurs ne disposant pas, en termes de revenu et de patrimoine, de ressources suffisantes.
- 42 Toutefois, le gouvernement italien soutient que le « revenu de citoyenneté » ne constitue pas une « prestation essentielle », au sens du paragraphe 2 de l'article 29 de la directive 2011/95, de sorte que, en substance, il n'y a pas lieu de traiter les bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, en ce qui concerne cette mesure nationale, à égalité avec les ressortissants italiens.
- 43 À cet égard, certes, conformément au paragraphe 2 de l'article 29 de la directive 2011/95, les États membres peuvent limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire. Cependant, d'une part, il convient de relever que ce paragraphe 2 établit une dérogation à la règle générale prévue au paragraphe 1 de ce même article et doit donc être interprétée de manière stricte (arrêt du 29 avril 2004, Kapper, C-476/01, EU:C:2004:261, point 72). En outre, ces prestations essentielles couvrent, au minimum, aux termes du considérant 45 de cette directive, l'octroi d'une aide, notamment sous la forme d'un revenu minimal. Or, comme l'a observé M. l'avocat général au point 53 de ses conclusions et sous réserve des vérifications à effectuer par la juridiction de renvoi, il ressort du préambule du décret-loi n° 4/2019 que l'objectif de la mesure en cause est d'assurer un minimum de subsistance.
- 44 D'autre part, et en tout état de cause, il ne ressort pas du dossier dont dispose la Cour que la République italienne aurait marqué son intention de recourir à la dérogation au principe d'égalité de traitement prévue audit paragraphe 2 et de limiter l'égalité de traitement des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire aux seules prestations essentielles [voir, par analogie, arrêts du 24 avril 2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, points 87 et 88, ainsi que du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, point 42].
- 45 Il découle de tout ce qui précède que le « revenu de citoyenneté » prévu par la réglementation italienne en cause au principal, qui est une prestation de nature composite, en ce qu'elle est, d'une part, une mesure comportant des activités et services visés à l'article 26 de la directive 2011/95 et,

d'autre part, une prestation d'assistance sociale, au sens de l'article 29 de cette directive, relève du champ d'application de ces articles, ce qu'il appartient cependant à la juridiction de renvoi de vérifier en tenant compte des considérations exposées aux points 34 à 44 du présent arrêt.

- 46 Cette constatation n'est pas remise en cause par l'argumentation de l'INPS et du gouvernement italien rappelée au point 33 du présent arrêt et tirée, en substance, de cette nature composite et de la complexité du « revenu de citoyenneté ».
- 47 En effet, ainsi que l'a également relevé M. l'avocat général aux points 56 à 80 de ses conclusions, la nature composite et la structure complexe du « revenu de citoyenneté » ne sauraient avoir pour effet de soustraire celui-ci du champ d'application des articles 26 et 29 de la directive 2011/95. D'une part, rien dans le libellé de ces articles ni dans l'économie de cette directive n'indique que lesdits articles sont inapplicables à des mesures poursuivant un double objectif, correspondant aux objectifs respectifs de ces deux articles. D'autre part et surtout, le fait d'exclure une mesure nationale telle que le « revenu de citoyenneté » du champ d'application de la directive 2011/95 au motif que cette mesure poursuit un tel double objectif serait manifestement contraire à la finalité des articles 26 et 29 de celle-ci.

Sur la compatibilité d'une condition de résidence telle que celle en cause au principal avec les articles 26 et 29 de la directive 2011/95

- 48 S'agissant de la compatibilité d'une condition de résidence, telle que celle requise en vertu de l'article 2, paragraphe 1, sous a), point 2, du décret-loi n° 4/2019 en vue de l'octroi du « revenu de citoyenneté », avec les articles 26 et 29 de la directive 2011/95, il y a lieu de rappeler que ces derniers articles prévoient l'égalité de traitement entre les bénéficiaires d'une protection internationale et les ressortissants de l'État membre ayant octroyé cette protection.
- 49 Lesdits articles 26 et 29 constituent donc une expression du principe de l'égalité de traitement énoncé à l'article 20 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui est un principe général du droit de l'Union. Ce principe exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée [arrêt du 8 mars 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* (Effet direct), C-205/20, EU:C:2022:168, point 54].
- 50 Ledit principe prohibe non seulement les discriminations ostensibles, mais encore toutes ses formes dissimulées qui, bien qu'elles se fondent sur des critères de distinction apparemment neutres, produisent en fait les mêmes effets discriminatoires [voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2024, *CU et ND* (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, point 48]. À cet égard, la Cour a déjà jugé que doivent être regardées comme indirectement discriminatoires les conditions du droit national qui, bien qu'indistinctement applicables selon la nationalité, affectent essentiellement ou dans leur grande majorité les non-nationaux ainsi que les conditions indistinctement applicables qui peuvent être plus facilement remplies par les ressortissants nationaux que par les non-nationaux ou encore qui risquent de jouer, en particulier, au détriment de ces derniers (voir, par analogie, arrêt du 5 décembre 2019, *Bocero Torrico et Bode*, C-398/18 et C-428/18, EU:C:2019:1050, point 41 ainsi que jurisprudence citée).

- 51 En l'occurrence, il n'est pas contesté que la condition de résidence en cause au principal s'applique de manière identique tant aux bénéficiaires d'une protection internationale qu'aux ressortissants italiens.
- 52 Toutefois, dans le contexte d'une affaire concernant la même réglementation nationale que celle en cause dans l'affaire au principal, la Cour a déjà relevé, d'une part, qu'une telle condition de résidence affecte principalement les non-nationaux au nombre desquels figurent notamment les bénéficiaires d'une protection internationale et, d'autre part, que la différence de traitement entre ces derniers et les ressortissants nationaux qui résulte du fait qu'une réglementation nationale prévoit une telle condition est constitutive d'une discrimination indirecte [voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, points 50 et 52].
- 53 Il est d'ailleurs indifférent que la mesure en cause au principal désavantage, le cas échéant, aussi bien les ressortissants nationaux n'étant pas en mesure de respecter cette même condition que les bénéficiaires d'une protection internationale. En effet, une mesure peut être considérée comme étant constitutive d'une discrimination indirecte, sans qu'il soit nécessaire qu'elle ait pour effet de favoriser l'ensemble des ressortissants nationaux ou de ne défavoriser que les seuls ressortissants de pays tiers [voir, en ce sens, arrêt du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, point 51].
- 54 Une telle discrimination est, en principe, prohibée, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée. Or, pour être justifiée, elle doit être propre à garantir la réalisation d'un objectif légitime et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif [arrêt du 29 juillet 2024, CU et ND (Assistance sociale – Discrimination indirecte), C-112/22 et C-223/22, EU:C:2024:636, point 53].
- 55 Le gouvernement italien indique, dans ses observations écrites, que, dans la mesure où le « revenu de citoyenneté » est un avantage économique dont l'octroi est subordonné à la participation des membres majeurs du ménage concerné à un programme personnalisé d'accompagnement vers l'emploi et l'inclusion sociale, mis en œuvre sur la base de conventions spécifiques, cet octroi implique la réalisation d'une opération d'insertion sociale et professionnelle très complexe sur le plan tant administratif qu'économique.
- 56 À ce dernier égard, ce gouvernement soutient qu'une mesure telle que celle en cause au principal suppose la mobilisation de ressources économiques importantes. Une telle mesure irait au-delà d'une simple allocation financière accordée aux ménages dans le besoin, dès lors qu'elle s'accompagnerait de coûts supplémentaires. Il serait, dès lors, raisonnable que le législateur national réserve l'application de ladite mesure aux seules personnes qui sont solidement établies au sein de la communauté nationale et qui peuvent être considérées comme des membres permanents de celle-ci. Partant, selon ledit gouvernement, le législateur national a dûment limité l'accès à ce revenu aux bénéficiaires de la protection internationale qui sont établis en Italie de manière permanente et qui y sont bien intégrés.
- 57 Or, il convient de rappeler que l'octroi, à une personne, de prestations sociales implique, pour l'institution appelée à fournir ces prestations, une charge, que cette personne soit bénéficiaire d'une protection internationale ou un ressortissant de l'État membre concerné. Une différence de situation entre ces deux catégories de personnes ne saurait donc être constatée à cet égard (voir, en ce sens, arrêts du 1^{er} mars 2016, Alo et Osso, C-443/14 et C-444/14, EU:C:2016:127, point 55, ainsi que du 21 novembre 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, point 34).

- 58 En outre, ainsi que l'a, en substance, relevé M. l'avocat général au point 92 de ses conclusions, admettre l'argument selon lequel le législateur national est en droit, compte tenu des coûts administratifs et économiques de la mesure concernée, de limiter l'accès à cette dernière aux seuls bénéficiaires de la protection internationale qui sont établis de manière permanente et bien intégrés dans l'État membre concerné reviendrait à introduire une dérogation aux règles énoncées aux articles 26 et 29 de la directive 2011/95, qui n'a pas été prévue par le législateur de l'Union.
- 59 Or, la Cour a déjà jugé que les droits conférés par le chapitre VII de la directive 2011/95, sous lequel figurent les articles 26 et 29 de celle-ci, étant la conséquence de l'octroi du statut de réfugié et non de la délivrance d'un titre de séjour, ils ne peuvent être limités que dans le respect des conditions fixées par ce chapitre, de telle sorte que les États membres n'ont pas le droit de prévoir des restrictions qui n'y figurent pas. Ces articles 26 et 29 visant l'ensemble des bénéficiaires d'une protection internationale et donc également les bénéficiaires de la protection subsidiaire, ils ne font pas dépendre les droits qui leur sont reconnus de la durée de leur présence dans l'État membre concerné ou de la durée du titre de séjour dont ils disposent (voir, en ce sens, arrêt du 21 novembre 2018, Ayubi, C-713/17, EU:C:2018:929, points 27 et 28).
- 60 Au demeurant, ainsi que l'a, en substance, indiqué M. l'avocat général aux points 101 et 102 de ses conclusions, le statut des bénéficiaires d'une protection internationale n'est pas permanent, l'État membre concerné devant en effet, lorsqu'une personne cesse d'être un réfugié ou ne peut plus bénéficier du statut conféré par la protection subsidiaire, révoquer son statut, y mettre fin ou refuser de le renouveler, ce qui peut entraîner la révocation du titre de séjour et le retour de la personne concernée dans son pays d'origine. Il s'ensuit qu'exiger des bénéficiaires d'une protection internationale qu'ils démontrent qu'ils sont solidement établis dans l'État membre concerné ou qu'ils prouvent l'existence d'un lien réel et suffisamment étroit avec l'ordre juridique de cet État membre, en tant que condition d'application des articles 26 et 29 de la directive 2011/95, est contraire aux objectifs de cette directive, dont celui d'assurer un niveau minimal d'avantages à ces bénéficiaires dans tous les États membres, conformément à son considérant 12.
- 61 Il s'ensuit qu'une condition de résidence d'au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue, telle que celle à laquelle est subordonné l'octroi du « revenu de citoyenneté », est constitutive d'une discrimination indirecte au détriment des bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire qui n'apparaît pas objectivement justifiée.
- 62 Eu égard à l'ensemble des motifs qui précèdent, il convient de répondre à la question posée que les articles 26 et 29 de la directive 2011/95 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à la réglementation d'un État membre qui subordonne l'application, aux ressortissants de pays tiers bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, d'une mesure nationale de lutte contre la pauvreté et de soutien à l'accès au travail et à l'intégration sociale à la condition, également opposable aux ressortissants de cet État membre, d'avoir résidé dans ledit État membre pendant au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue.

Sur les dépens

- 63 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 (grande chambre) dit pour droit :

Les articles 26 et 29 de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2011, concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection,

doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à la réglementation d'un État membre qui subordonne l'application, aux ressortissants de pays tiers bénéficiaires du statut conféré par la protection subsidiaire, d'une mesure nationale de lutte contre la pauvreté et de soutien à l'accès au travail et à l'intégration sociale à la condition, également opposable aux ressortissants de cet État membre, d'avoir résidé dans ledit État membre pendant au moins dix ans, dont les deux dernières années de manière continue.

Signatures