

**Affaire C-163/20****Demande de décision préjudicielle****Date de dépôt :**

16 avril 2020

**Jurisdiction de renvoi :**

Bundesfinanzgericht (Autriche)

**Date de la décision de renvoi :**

16 avril 2020

**Partie requérante :**

AZ

**Partie défenderesse :**

Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln

BFG

BUNDESFINANZGERICHT (tribunal fédéral des finances) [omissis]

RÉPUBLIQUE D'AUTRICHE

**ORDONNANCE**

Dans la procédure faisant suite au recours formé par [la requérante], République tchèque, [omissis] contre la décision du Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln [omissis] du 17 juillet 2019 rejetant la « demande en vue de l'octroi d'allocations familiales à hauteur des montants fixés à l'article 8, paragraphes 3 et 4, du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations, ci-après le "FLAG 1967") et d'un crédit d'impôt pour enfant à charge à hauteur du montant fixé à l'article 33, paragraphe 3, première phrase, de l'Einkommensteuergesetz 1988 (loi de 1988 relative à l'impôt sur le revenu, ci-après l'"EStG 1988") », [omissis], le Bundesfinanzgericht (tribunal fédéral des finances, Autriche) a adopté l'ordonnance suivante :

Conformément à l'article 267 TFUE, la question suivante est déférée à titre préjudiciel à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Convient-il d'interpréter l'article 18 et l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, l'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union, l'article 4, l'article 5, sous b), l'article 7 et l'article 67 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ainsi que l'article 60, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, en ce sens qu'ils s'opposent à l'application d'une réglementation nationale qui prévoit que les prestations familiales pour un enfant qui ne réside pas effectivement en permanence sur le territoire de l'État membre qui verse ces prestations familiales, mais qui réside effectivement sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une autre partie à l'accord à sur l'Espace économique européen ou de la Suisse, sont adaptées sur la base du rapport entre le niveau des prix comparés publié par l'Office statistique de l'Union européenne pour l'État concerné et celui de l'État membre versant les prestations familiales ? »

[omissis] [sursis à statuer] **[Or. 2]**

### **Motifs**

#### **Les faits**

La requérante [omissis] réside avec son conjoint qui est également le père de ses enfants [omissis] et ses [deux] enfants mineurs [omissis] en République tchèque dans un foyer commun. La [requérante] est employée en Autriche en tant que travailleur frontalier, [son conjoint] est employé en République tchèque.

Depuis 2016, le Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln verse à [la requérante] un complément différentiel (ou complément compensatoire) conformément à l'article 68, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (ci-après le « règlement (CE) n° 883/2004 ») correspondant à la différence entre les prestations familiales dues au titre des droits ouverts en République tchèque et ceux dus au titre des droits ouverts en Autriche.

Jusqu'en décembre 2018, le Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln a versé à [la requérante], au titre de ce complément différentiel, 374,80 euros au total (dont 238,00 euros pour la partie correspondant aux allocations familiales et 116,80 euros pour la partie correspondant au crédit d'impôt pour les deux enfants).

Conformément aux dispositions de l'article 8a du FLAG 1967 et de l'article 33, paragraphe 3, point 2, de l'ESTG 1988, le versement a été adapté à la valeur résultant du niveau des prix comparés, publié par l'Office statistique de l'Union européenne en date du 1<sup>er</sup> juin 2018, s'agissant du pouvoir d'achat en République tchèque par rapport au pouvoir d'achat en Autriche.

Depuis janvier 2019, le Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln verse à [la requérante] un complément différentiel de 232,00 euros par mois au total (dont 159,70 euros pour la partie correspondant aux allocations familiales et 72,30 euros pour la partie correspondant au crédit d'impôt pour les deux enfants).

### **Point de vue des parties**

Le 10 avril 2019, [la requérante] a demandé au Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln le « versement du montant complet non corrigé du complément compensatoire des allocations familiales », au motif qu'elle n'était pas d'accord avec la réduction de ce montant. **[Or. 3]**

Par décision du 17 juillet 2019, le Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln a rejeté cette demande en renvoyant à l'état du droit au niveau national et, après une procédure précontentieuse prévue par la loi, dans laquelle il n'avait pas suivi [la requérante] [omissis] dans ses considérations tirées du droit de l'Union, essentiellement fondées sur *Leidenmüller*, Indexierung der Familienbeihilfe ist mit geltendem EU-Recht nicht vereinbar (l'application d'un coefficient correcteur aux allocations familiales n'est pas compatible avec le droit de l'Union en vigueur), ÖGfEPolicy Brief, 5/2018 [omissis], le centre des impôts a finalement, le 26 mars 2020, soumis le recours au Bundesfinanzgericht (tribunal fédéral des finances) pour décision.

[omissis]

Il convient de noter qu'un grand nombre de procédures similaires est pendant devant le Bundesfinanzgericht (tribunal fédéral des finances).

### **Bases juridiques**

#### **Droit de l'Union**

L'article 18 et l'article 45 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) sont libellés comme suit :

« Article 18

(*ex-article 12 TCE*)

*Dans le domaine d'application des traités, et sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient, est interdite toute discrimination exercée en raison de la nationalité.*

*Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent prendre toute réglementation en vue de l'interdiction de ces discriminations. »*

« Article 45

(ex article 39 TCE)

1. *La libre circulation des travailleurs est assurée à l'intérieur de l'Union.*
2. *Elle implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail.*
3. *Elle comporte le droit, sous réserve des limitations justifiées par des raisons d'ordre public, de sécurité publique et de santé publique :*
  - a) *de répondre à des emplois effectivement offerts,*
  - b) *de se déplacer à cet effet librement sur le territoire des États membres, [Or. 4]*
  - c) *de séjourner dans un des États membres afin d'y exercer un emploi conformément aux dispositions législatives, réglementaires et administratives régissant l'emploi des travailleurs nationaux,*
  - d) *de demeurer, dans des conditions qui feront l'objet de règlements établis par la Commission, sur le territoire d'un État membre, après y avoir occupé un emploi.*
4. *Les dispositions du présent article ne sont pas applicables aux emplois dans l'administration publique. »*

L'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) n° 492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la **libre circulation des travailleurs** à l'intérieur de l'Union (règlement n° 492/2011) est libellé comme suit :

« Article 7

1. *Le travailleur ressortissant d'un État membre ne peut, sur le territoire des autres États membres, être, en raison de sa nationalité, traité différemment des travailleurs nationaux, pour toutes conditions d'emploi et de travail, notamment en matière de rémunération, de licenciement et de réintégration professionnelle ou de réemploi s'il est tombé au chômage.*

*2. Il y bénéficie des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. »*

Les dispositions pertinentes du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (**règlement relatif à la coordination des systèmes sociaux**, règlement de base, règlement n° 883/2004) sont libellées comme suit :

*« Article 1 Définitions*

*Aux fins du présent règlement :*

*(...)*

*z) le terme “prestations familiales” désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l’exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d’adoption visées à l’annexe I. »*

*« Article 3 Champ d’application matériel*

*1. Le présent règlement s’applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent :*

*(...)*

*j) les prestations familiales.*

*(...) »*

*« Article 4 Égalité de traitement [Or. 5]*

*À moins que le présent règlement n’en dispose autrement, les personnes auxquelles le présent règlement s’applique bénéficient des mêmes prestations et sont soumises aux mêmes obligations, en vertu de la législation de tout État membre, que les ressortissants de celui-ci. »*

*« Article 5 Assimilation de prestations, de revenus, de faits ou d’événements*

*À moins que le présent règlement n’en dispose autrement et compte tenu des dispositions particulières de mise en œuvre prévues, les dispositions suivantes s’appliquent :*

*a) si, en vertu de la législation de l’État membre compétent, le bénéfice de prestations de sécurité sociale ou d’autres revenus produit certains effets juridiques, les dispositions en cause de cette législation sont également applicables en cas de bénéfice de prestations équivalentes acquises en vertu de la législation d’un autre État membre ou de revenus acquis dans un autre État membre ;*

*b) si, en vertu de la législation de l'État membre compétent, des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, cet État membre tient compte des faits ou événements semblables survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur son propre territoire. »*

*« Article 7 Levée des clauses de résidence*

*À moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les prestations en espèces dues en vertu de la législation d'un ou de plusieurs États membres ou du présent règlement ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice. »*

*« Article 67 Membres de la famille résidant dans un autre État membre*

*Une personne a droit aux prestations familiales conformément à la législation de l'État membre compétent, y compris pour les membres de sa famille qui résident dans un autre État membre, comme si ceux-ci résidaient dans le premier État membre. Toutefois, le titulaire d'une pension a droit aux prestations familiales conformément à la législation de l'État membre compétent pour sa pension. »*

*« Article 68 Règles de priorité en cas de cumul*

*1. Si, pour la même période et pour les mêmes membres de la famille, des prestations sont prévues par la législation de plus d'un État membre, les règles de priorité ci-après s'appliquent :*

*a) si des prestations sont dues par plus d'un État membre à des titres différents, l'ordre de priorité est le suivant : en premier lieu les droits ouverts au titre d'une activité salariée ou non salariée, deuxièmement les droits ouverts au titre de la perception d'une pension et enfin les droits ouverts au titre de la résidence ; [Or. 6]*

*b) si des prestations sont dues par plus d'un État membre à un même titre, l'ordre de priorité est établi par référence aux critères subsidiaires suivants :*

*i) s'il s'agit de droits ouverts au titre d'une activité salariée ou non salariée : le lieu de résidence des enfants, à condition qu'il y ait une telle activité, et subsidiairement, si nécessaire, le montant le plus élevé de prestations prévu par les législations en présence. Dans ce dernier cas, la charge des prestations sera répartie selon des critères définis dans le règlement d'application ;*

*ii) s'il s'agit de droits ouverts au titre de la perception de pensions : le lieu de résidence des enfants, à condition qu'une pension soit due en vertu de sa législation et subsidiairement, si nécessaire, la durée d'assurance ou de résidence la plus longue accomplie sous les législations en présence ;*

iii) s'il s'agit de droits ouverts au titre de la résidence : le lieu de résidence des enfants.

2. En cas de cumul de droits, les prestations familiales sont servies conformément à la législation désignée comme étant prioritaire selon le paragraphe 1. Les droits aux prestations familiales dues en vertu de la ou des autres législations en présence sont suspendus jusqu'à concurrence du montant prévu par la première législation et servis, le cas échéant, sous forme de complément différentiel, pour la partie qui excède ce montant. Toutefois, il n'est pas nécessaire de servir un tel complément différentiel pour les enfants résidant dans un autre État membre, lorsque le droit aux prestations en question se fonde uniquement sur le lieu de résidence.

(...) »

L'article 60, paragraphe 1, du règlement(CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (**règlement d'application du règlement relatif à la coordination des systèmes sociaux**, règlement d'application, règlement n° 987/2009) est libellé comme suit :

« Article 60 Procédure pour l'application des articles 67 et 68 du règlement de base

1. La demande d'octroi de prestations familiales est adressée à l'institution compétente. Aux fins de l'application des articles 67 et 68 du règlement de base, la situation de l'ensemble de la famille est prise en compte comme si toutes les personnes concernées étaient soumises à la législation de l'État membre concerné et y résidaient, en particulier pour ce qui concerne le droit d'une personne à demander de telles prestations. Lorsqu'une personne pouvant prétendre au bénéfice des prestations n'exerce pas son droit, une demande d'octroi de prestations familiales présentée par l'autre parent, une personne considérée comme telle ou une personne ou l'institution exerçant la tutelle sur l'enfant ou les enfants est prise en compte par l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable. **[Or. 7]**

### **Droit national**

Les dispositions pertinentes du **Familienlastenausgleichsgesetz 1967** (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations, ci-après le « FLAG 1967 »), dans la version applicable à l'époque, sont libellées comme suit :

« Article 1<sup>er</sup> Les prestations prévues par la présente loi fédérale sont octroyées en vue d'une compensation des charges dans l'intérêt de la famille. »

*« Allocations familiales*

*Article 2 (1) Les personnes qui ont leur domicile ou leur résidence habituelle sur le territoire fédéral ont droit aux allocations familiales*

*a) pour les enfants mineurs,*

*(...)*

*(8) Les personnes n'ont droit aux allocations familiales que si leur centre d'intérêts se situe sur le territoire fédéral. Le centre d'intérêts d'une personne se situe dans l'État avec lequel celle-ci a les rapports personnels et économiques les plus étroits. »*

*« Article 4 (1) Les personnes qui ont droit à une prestation équivalente accordée par un autre État n'ont pas droit aux allocations familiales.*

*(2) Les ressortissants autrichiens qui sont exclus du droit aux allocations familiales en vertu du paragraphe 1 ou de l'article 5, paragraphe 5\*), bénéficient d'un versement compensatoire si le montant de la prestation équivalente accordée par une autre État, à laquelle lesdits ressortissants autrichiens ou une autre personne ont droit (article 5, paragraphe 5)\*), est inférieur aux allocations familiales qui, en l'absence de la prestation équivalente précitée, devraient leur être octroyées en vertu de la présente loi fédérale.*

*(3) Le versement compensatoire correspond à la différence entre la prestation équivalente accordée par un autre État et les allocations familiales qui devraient être octroyées en vertu de la présente loi fédérale.*

*(4) Le versement compensatoire doit être octroyé de manière annuelle, après l'écoulement de l'année calendaire, mais, si le droit à la prestation équivalente accordée par un autre État s'éteint avant cette date, le versement compensatoire est octroyé sur demande.*

*(5) Les prestations équivalentes accordées par un autre État qui sont versées dans une devise étrangère sont converties dans la devise nationale, en application des cours moyens pertinents, publiés au "Wiener Zeitung" (journal de Vienne) par le ministère fédéral des finances en vertu de l'article 4, paragraphe 8, de l'Umsatzsteuergesetz 1972 (loi de 1972 relative à la taxe sur le chiffre d'affaires), Bundesgesetzblatt (Journal officiel de la République d'Autriche, BGBl.) n° 223/1972.*

*(6) Les versements compensatoires sont considérés comme étant des allocations familiales au sens de la présente loi fédérale, mais les dispositions relatives au montant des allocations familiales ne s'appliquent pas aux versements compensatoires. [Or. 8]*

*(7) Le droit au versement compensatoire est transféré aux enfants pour lesquels ce versement doit être octroyé si la personne titulaire de ce droit est décédée avant d'avoir pu, dans les délais, faire valoir ce droit. En présence de plusieurs enfants titulaires de ce droit, le versement compensatoire est divisé par le nombre d'enfants titulaires du droit en question. »*

*\*) Il n'y a pas d'article 5, paragraphe 5, du FLAG 1967 dans la législation applicable. Il convient de lire : article 5, paragraphe 4, du FLAG 1967.*

*« Article 5 (...)*

*(3) Il n'y a pas de droit aux allocations familiales pour les enfants qui résident de manière permanente à l'étranger.*

*(4) Il n'y a pas de droit aux allocations familiales pour les enfants pour lesquels il y a un droit au versement d'une prestation équivalente accordée par un autre État. Cela n'exclut pas l'octroi d'un versement compensatoire (article 4, paragraphe 2). »*

*« Article 8 (1) Le montant des allocations familiales dû à une personne est déterminé en fonction du nombre et de l'âge des enfants pour lesquels les allocations familiales sont octroyées.*

*(2) Le montant mensuel des allocations familiales s'élève à*

*(...)*

*3. à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018*

*a) 114 euros pour chaque enfant à compter du début du mois calendaire de naissance,*

*b) 121,9 euros pour chaque enfant à compter du début du mois calendaire au cours duquel il accomplit sa troisième année,*

*c) 141,5 euros pour chaque enfant à compter du début du mois calendaire au cours duquel il accomplit sa dixième année,*

*d) 165,1 euros pour chaque enfant à compter du début du mois calendaire au cours duquel il accomplit sa dix-neuvième année.*

*(3) Les allocations familiales augmentent par mois, pour chaque enfant,*

*(...)*

*3. à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, si elles sont*

*a) accordées pour deux enfants, de 7,1 euros,*

b) accordées pour trois enfants, de 17,4 euros,

c) accordées pour quatre enfants, de 26,5 euros,

d) accordées pour cinq enfants, de 32 euros,

e) accordées pour six enfants, de 35,7 euros,

f) accordées pour sept enfants ou plus, de 52 euros.

(4) *Les allocations familiales augmentent par mois, pour chaque enfant lourdement handicapé, [Or. 9]*

(...)

3. *de 155,9 euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.*

(...)

(8) *Pour chaque enfant qui, au cours d'une année calendaire, a déjà accompli ou qui accomplit sa sixième année et qui n'a pas encore accompli sa seizième année, les allocations familiales augmentent de 100 euros à compter de septembre de la présente année calendaire. »*

*« Article 8a (1) Les montants des allocations familiales (article 8) pour les enfants qui résident en permanence sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une autre partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse sont déterminés sur la base du rapport entre le niveau des prix comparés publié par l'Office statistique de l'Union européenne pour chacun des États membres de l'Union européenne, pour chacune des parties à l'accord sur l'Espace économique européen et pour la Suisse et celui de l'Autriche.*

(2) *Les montants des allocations familiales visés au paragraphe 1 sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 sur la base des valeurs au sens du paragraphe 1, publiées le 1<sup>er</sup> juin 2018. Par la suite, ces montants sont adaptés tous les deux ans sur la base des valeurs publiées à la date du 1<sup>er</sup> juin de l'année précédente.*

(3) *Le ministre fédéral des femmes, de la famille et de la jeunesse publie, par le biais d'un règlement pris conjointement avec le ministre des finances, les bases de calcul et les montants visés aux paragraphes 1 et 2, ainsi que les montants visés à l'article 33, paragraphe 3, point 2, de l'ESG 1988. »*

*« Article 11 (1) Sauf dans les cas visés à l'article 4, les allocations familiales sont versées tous les mois par le centre des impôts du lieu du domicile, à l'aide d'un système de traitement automatisé.*

(...) »

*« Article 53 (1) Dans le cadre de la présente loi fédérale, les ressortissants des parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) sont, dans la mesure où cela résulte de l'accord précité, assimilés aux ressortissants autrichiens. Dans ce contexte, la résidence permanente d'un enfant dans un État de l'Espace économique européen doit, conformément aux dispositions communautaires, être assimilée à une résidence permanente d'un enfant en Autriche.*

(...)

*(4) Le paragraphe 1, deuxième phrase, ne s'applique pas pour ce qui concerne l'article 8a, paragraphes 1 à 3.*

(...) »

L'article 33, paragraphe 3, de l'**Einkommensteuergesetz 1988** (loi de 1988 relative à l'impôt sur le revenu, ci-après « EStG 1988 »), dans la version applicable à l'époque, est libellé comme suit : **[Or. 10]**

*« (3) Les contribuables qui bénéficient d'allocations familiales en vertu du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations) ont droit, parallèlement au versement des allocations familiales, à un crédit d'impôt de 58,40 euros par mois pour chaque enfant. Il en va autrement dans les cas suivants :*

*1. Aucun crédit d'impôt n'est accordé pour des enfants qui résident de manière permanente en dehors d'un État membre de l'Union européenne, d'un État de l'Espace économique européen ou de la Suisse.*

*2. S'agissant d'enfants qui résident en permanence sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une autre partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse, le montant du crédit d'impôt pour enfant à charge est déterminé sur la base du rapport entre le niveau des prix comparés publié par l'Office statistique de l'Union européenne pour chacun des États membres de l'Union, pour chacune des parties à l'accord sur l'Espace économique européen et pour la Suisse et celui de l'Autriche :*

*a) À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, le montant des crédits d'impôts pour enfant à charge est adapté sur la base des valeurs publiées le 1<sup>er</sup> juin 2018. Par la suite, le montant des crédits d'impôts pour enfant à charge est adapté tous les deux ans sur la base des valeurs publiées à la date du 1<sup>er</sup> juin de l'année précédente.*

*b) Le montant des crédits d'impôts pour enfant à charge est publié conformément à l'article 8a, paragraphe 3, du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations).*

*En cas de bénéfice indu de crédits d'impôts pour enfant à charge, il convient d'appliquer l'article 26 du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations). »*

L'article 33, paragraphe 3a, de l'EstG 1988, dans la version applicable à l'époque, prévoit pour un enfant, pour lequel des allocations familiales sont octroyées conformément au FLAG 1967, un bonus familial « plus » devant être pris en compte dans le cadre de l'application de l'impôt sur le revenu, et l'article 33, paragraphe 4, de la même loi prévoit un crédit d'impôt pour les personnes assurant seules l'éducation d'un enfant, un crédit d'impôt pour les personnes assurant seules les revenus d'un couple et un crédit d'impôt pour versement d'aliments devant être pris en compte dans le cadre de l'application de l'impôt sur le revenu. Tous ces crédits d'impôts ont en commun que leur montant est déterminé conformément à l'article 33, paragraphe 3a, point 2, de l'EstG 1988. Ces crédits d'impôts ne font cependant pas l'objet de la présente procédure.

Le règlement de la ministre fédérale des femmes, de la famille et de la jeunesse et du ministre fédéral des finances portant sur l'adaptation des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfant à charge s'agissant d'enfants qui résident de manière permanente sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une partie à l'Espace économique européen ou de la Suisse (**règlement d'adaptation des allocations familiale et du crédit d'impôt pour enfant à charge dans l'Union européenne**), BGBl.II n° 318/2018, prévoit notamment ce qui suit :

*« Conformément à l'article 8a du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations), BGBl. n° 376, dans la version publiée au BGBl.I n° 83/2018, et à l'article 33, paragraphe 3, de l'Einkommensteuergesetz 1988 (loi de 1988 relative à l'impôt sur le revenu), BGBl. n° 400, dans la version publiée au BGBl.I n° 83/2018, il est procédé à l'adoption d'un règlement prévoyant ce qui suit :*

*Article 1<sup>er</sup> Le présent règlement détermine les montants des allocations familiales visés à l'article 8 du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations) ainsi que le crédit d'impôt visé à l'article 33 [Or. 11], paragraphe 3, de l'EstG 1988 s'agissant d'enfants qui résident de manière permanente sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne, d'une autre partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Suisse.*

*Article 2 (1) Pour la détermination des montants visés à l'article 1<sup>er</sup>, il est procédé à la fixation d'un coefficient correcteur qui est fondé sur les indices publiés par l'Office statistique de l'Union européenne en date du 1<sup>er</sup> juin 2018 dans le cadre des "Niveaux des prix comparés de la consommation finale des ménages y compris les taxes indirectes (EU-28 = 100)".*

*(2) L'Office statistique de l'Union européenne a fixé l'indice pour l'Autriche à 106. Afin de déterminer le coefficient correcteur, les indices des différents États sont divisés par l'indice de l'Autriche. Le calcul du coefficient correcteur s'effectue avec trois chiffres après la virgule, sans arrondissement. Le coefficient correcteur est, par conséquent, fixé comme suit :*

<i>État dans lequel les enfants résident de manière permanente</i>	<i>Indice de l'Office statistique de l'Union européenne</i>	<i>Coefficient correcteur</i>
<i>Belgique</i>	109,0	1,028
<i>Bulgarie</i>	47,7	0,450
<i>Danemark</i>	140,6	1,326
<i>Allemagne</i>	103,3	0,974
<i>Estonie</i>	75,3	0,710
<i>Finlande</i>	121,1	1,142
<i>France</i>	107,9	1,017
<i>Grèce</i>	84,1	0,793
<i>Irlande</i>	123,7	1,166
<i>Islande</i>	150,3	1,417
<i>Italie</i>	100,5	0,948
<i>Croatie</i>	66,0	0,622
<i>Lettonie</i>	71,2	0,671
<i>Lituanie</i>	62,9	0,593
<i>Luxembourg</i>	125,1	1,180
<i>Malte</i>	82,0	0,773
<i>Pays-Bas</i>	111,0	1,047
<i>Norvège</i>	140,5	1,325
<i>Pologne</i>	53,6	0,505
		<b>[Or. 12]</b>
<i>Portugal</i>	84,0	0,792
<i>Roumanie</i>	52,3	0,493
<i>Suède</i>	125,8	1,186
<i>Suisse</i>	161,2	1,520
<i>Slovaquie</i>	68,0	0,641
<i>Slovénie</i>	83,8	0,790
<i>Espagne</i>	91,5	0,863
<i>Tchéquie</i>	65,7	0,619
<i>Hongrie</i>	59,6	0,562
<i>Royaume-Uni</i>	121,6	1,147
<i>Chypre</i>	87,8	0,828

(3) Comme l'Office statistique de l'Union européenne ne prévoit pas d'indice pour la Principauté de Liechtenstein, il convient, s'agissant d'enfants qui résident de manière permanente dans la Principauté de Liechtenstein, d'appliquer les montants fixés par la loi pour les allocations familiales conformément à l'article 8 du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations) et pour le crédit d'impôt pour enfant à charge conformément à l'article 33, paragraphe 3, de l'ESTG 1988.

Article 3 (1) Les montants adaptés qui suivent font chacun l'objet d'un arrondi commercial à deux chiffres après la virgule.

(...)

(29) S'agissant d'enfants qui résident de manière permanente en Tchéquie, les montants des allocations familiales sont, du fait de l'application du coefficient correcteur visé à l'article 2, paragraphe 2, fixés comme suit :

<i>Montants conformément aux articles du Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations) :</i>		<i>Montants adaptés, en euros</i>
<i>8, paragraphe 2, point 3, sous a)</i>	<i>114,0</i>	<i>70,57</i>
<i>8, paragraphe 2, point 3, sous b)</i>	<i>121,9</i>	<i>75,46</i>
<i>8, paragraphe 2, point 3, sous c)</i>	<i>141,5</i>	<i>87,59</i>
<i>8, paragraphe 2, point 3, sous d)</i>	<i>165,1</i>	<i>102,20</i>
<i>8, paragraphe 3, point 3, sous a)</i>	<i>7,1</i>	<i>4,39</i>
<i>8, paragraphe 3, point 3, sous b)</i>	<i>17,4</i>	<i>10,77</i>
<i>8, paragraphe 3, point 3, sous c)</i>	<i>26,5</i>	<i>16,40</i>
<i>8, paragraphe 3, point 3, sous d)</i>	<i>32,0</i>	<i>19,81</i>
<i>8, paragraphe 3, point 3, sous e)</i>	<i>35,7</i>	<i>22,10</i> <b>[Or. 13]</b>
<i>8, paragraphe 3, point 3, sous f)</i>	<i>52,0</i>	<i>32,19</i>
<i>8, paragraphe 4, point 3,</i>	<i>155,9</i>	<i>96,50</i>
<i>8, paragraphe 8</i>	<i>100,0</i>	<i>61,90</i>

(...)

Article 4 (1) Le crédit d'impôt pour enfant à charge visé à l'article 33, paragraphe 3, de l'ESTG 1988 est, du fait de l'application du coefficient correcteur visé à l'article 2, paragraphe 2, et à l'article 2, paragraphe 3, déterminé comme suit :

<i>État dans lequel les enfants résident de manière permanente</i>	<i>Crédit d'impôt pour enfant à charge, visé à l'article 33, paragraphe 3, de l'ESTG 1988</i>	<i>Montant adapté, en euros</i>
<i>Belgique</i>	<i>58,40</i>	<i>60,04</i>
<i>Bulgarie</i>	<i>58,40</i>	<i>26,28</i>

<i>Danemark</i>	58,40	77,44
<i>Allemagne</i>	58,40	56,88
<i>Estonie</i>	58,40	41,46
<i>Finlande</i>	58,40	66,69
<i>France</i>	58,40	59,39
<i>Grèce</i>	58,40	46,31
<i>Irlande</i>	58,40	68,09
<i>Islande</i>	58,40	82,75
<i>Italie</i>	58,40	55,36
<i>Croatie</i>	58,40	36,32
<i>Lettonie</i>	58,40	39,19
<i>Liechtenstein :</i>	58,40	58,40
<i>Lituanie</i>	58,40	34,63
<i>Luxembourg</i>	58,40	68,91
<i>Malte</i>	58,40	45,14
<i>Pays-Bas</i>	58,40	61,14
<i>Norvège</i>	58,40	77,38
<i>Pologne</i>	58,40	29,49
<i>Portugal</i>	58,40	46,25
<i>Roumanie</i>	58,40	28,79
		<b>[Or. 14]</b>
<i>Suède</i>	58,40	69,26
<i>Suisse</i>	58,40	88,77
<i>Slovaquie</i>	58,40	37,43
<i>Slovénie</i>	58,40	46,14
<i>Espagne</i>	58,40	50,40
<i>Tchéquie :</i>	58,40	36,15
<i>Hongrie</i>	58,40	32,82
<i>Royaume-Uni</i>	58,40	66,98
<i>Chypre</i>	58,40	48,36

Article 5 (1) Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

(...) »

### **L'application correcte du droit de l'Union n'est pas évidente**

L'adoption des dispositions du droit national, décrites ci-dessus et appliquées par le Finanzamt (centre des impôts) Hollabrunn Korneuburg Tulln, a été précédée d'une discussion animée concernant la question de savoir si l'application d'un coefficient correcteur à des prestations familiales relevant des règles de coordination du droit de l'Union est compatible avec le droit de l'Union.

En novembre 2016, la Commission européenne n'a pas donné suite à la demande émanant de plusieurs ministères fédéraux autrichiens la priant d'aborder aussi tôt

que possible la question de l'application d'un coefficient correcteur aux prestations familiales (devant être exportées) et de présenter une proposition de modification des dispositions en matière de coordination des systèmes sociaux [omissis].

En référence à un « avis juridique sur la réorganisation des allocations familiales pour des enfants vivant dans un autre État membre de l'Union européenne, pour le ministère fédéral des finances » (« Rechtsgutachten zur Neugestaltung der Familienbeihilfe für Kinder, die im EU-Ausland leben, für das BM für Finanzen ») du professeur Wolfgang Mazal du 20 février 2017 [omissis], le ministère fédéral de la famille et de la jeunesse de l'époque a – en accord avec le ministère fédéral des finances – soumis pour avis, en date du 5 janvier 2018, un projet ministériel en vue d'une loi fédérale modifiant le Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (loi de 1967 relative à la compensation des charges familiales par des allocations) et l'Einkommensteuergesetz 1988 (loi de 1988 relative à l'impôt sur le revenu) [omissis]. **[Or. 15]**

Cette procédure consultative a donné lieu à un total de 57 avis [omissis]. Le 2 mai 2018, le gouvernement fédéral de l'époque a, concernant l'application proposée d'un coefficient correcteur, déposé au Nationalrat (Conseil national), un projet de loi du gouvernement [omissis] ayant un contenu pour l'essentiel identique à celui du projet ministériel [omissis]. Le 9 octobre 2018, ce projet de loi du gouvernement a fait l'objet d'une discussion dans le cadre de la commission des affaires familiales et, le 24 octobre 2018, il a, après un large débat [omissis], été adopté à la majorité au Nationalrat (Conseil national) de l'époque. La loi modificative a été publiée au Bundesgesetzblatt (Journal officiel de la République d'Autriche) I n° 83/2018 du 4 décembre 2018 [omissis].

L'application du coefficient correcteur est entrée en vigueur le 5 décembre 2018 pour les prestations familiales à verser à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (article 55, paragraphe 38, du FLAG 1967, article 11, paragraphe 1, du Bundesgesetz über das Bundesgesetzblatt 2004 – loi de 2004 relative au Journal officiel de la République d'Autriche –, ci-après BGBIG).

Le 24 janvier 2019, la Commission européenne a, sous le n° 20182372, introduit une procédure en manquement contre l'Autriche en raison de l'application d'un coefficient correcteur aux allocations familiales [omissis]. À l'heure actuelle, cette procédure est dans la deuxième phase. Dans ses observations du 25 juillet 2019, la Commission estime que le mécanisme d'application autrichien des coefficients correcteurs est discriminatoire, étant donné qu'il aboutit à une réduction des allocations familiales et des allègements fiscaux spécifiques pour des personnes employées en Autriche, pour la seule raison que les enfants de ces personnes résident dans un autre État membre. Selon la Commission, le fait que, dans un État membre, le coût de la vie est inférieur au coût de la vie en Autriche n'a aucune pertinence s'agissant de prestations qui sont versées pour un enfant sous la forme d'un montant forfaitaire sans rapport avec les frais d'entretien effectifs [omissis]. Apparemment, la Commission n'a pas encore saisi la Cour.

Même si une partie de la doctrine a estimé que l'application d'un coefficient correcteur aux prestations familiales exportées est conforme au droit de l'Union [omissis], elle a, dans sa majorité, considéré que tel n'est pas le cas [omissis].  
**[Or. 16]**

Il apparaît donc que l'application correcte du droit de l'Union ne s'impose pas avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable au sens de l'arrêt de la Cour du 6 octobre 1982, CILFIT (283/81, EU:C:1982:335).

### **Droit au versement de la différence entre les allocations familiales tchèques et les allocations familiales autrichiennes**

Conformément à l'article 68, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 883/2004, si, pour la même période et les mêmes membres de la famille, des prestations sont prévues par la législation de plus d'un État membre à un même titre, la priorité des droits ouverts au titre d'une activité salariée ou non salariée est accordée à la législation de l'État membre du lieu de résidence des enfants. Le paragraphe 2 dudit article prévoit que, en cas de cumul de droits, les prestations familiales sont servies selon la législation ainsi désignée comme étant prioritaire, les droits aux prestations familiales dues en vertu d'autres législations étant suspendus jusqu'à concurrence du montant prévu par la première législation et servis, le cas échéant, sous forme de complément différentiel, pour la partie qui excède ce montant (voir arrêt du 18 septembre 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, point 41).

La Cour a jugé que de telles règles anticumul visent à garantir au bénéficiaire de prestations versées par plusieurs États membres un montant total des prestations qui est identique au montant de la prestation la plus favorable qui lui est due en vertu de la législation d'un seul de ces États (voir arrêt du 30 avril 2014, Wagoner, C-250/13, EU:C:2014:278, point 46).

Dans la présente espèce, l'État de résidence de la famille et l'État d'emploi [du conjoint de la requérante] est la République tchèque, l'État d'emploi de [la requérante] est l'Autriche. Il n'y a par conséquent aucune contestation quant au fait que l'Autriche verse à [la requérante] des prestations familiales dans la mesure où elles dépassent le montant des prestations familiales tchèques.

Le litige porte sur la question de savoir si les prestations familiales autrichiennes (les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfant à charge accordé parallèlement) doivent, à titre de base de calcul pour l'octroi de ce complément différentiel, être déterminées à hauteur du montant versé depuis 2019 pour les enfants résidant effectivement en Autriche ou si ce montant doit être adapté au niveau des prix en République tchèque (ici au détriment [de la requérante]).

## Concernant la question préjudicielle

Les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfant à charge doivent être considérés comme des prestations de sécurité sociale, étant donné que, d'une part, ils sont octroyés, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire [Or. 17] des besoins personnels, aux bénéficiaires sur la base d'une situation légalement définie et que, d'autre part, ils se rapportent à l'un des risques énumérés expressément à l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 (sous j, prestations familiales) (voir arrêt du 18 décembre 2019, UB, C-447/18, EU:C:2019:1098).

Selon une jurisprudence constante de la Cour, les États membres conservent leur compétence pour aménager leurs systèmes de sécurité sociale, mais ils doivent, ce faisant, respecter le droit de l'Union et, en particulier, les dispositions du traité TFUE relatives à la liberté reconnue à tout citoyen de l'Union de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres (voir arrêt du 23 janvier 2020, ZP, C-29/19, EU:C:2020:36, points 39, 41, avec des références supplémentaires).

La réglementation nationale appliquée par le centre des impôts pose en particulier des problèmes au niveau du droit primaire par rapport à l'article 18 et à l'article 45, paragraphe 1, TFUE, ainsi que, au niveau du droit secondaire, par rapport à l'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 492/2011, par rapport à l'article 4, à l'article 5, à l'article 7 et à l'article 67 du règlement n° 883/2004 et par rapport à l'article 60, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 987/2009.

Il ne fait aucun doute que l'article 5, paragraphe 3, du FLAG 1967, portant sur la résidence permanente de l'enfant à l'étranger n'est, en raison du droit de l'Union (et de l'article 53, paragraphe 1, du FLAG 1967), pas applicable en l'espèce. Est également inapplicable en vertu du droit de l'Union la condition relative au domicile, figurant dans la phrase introductive de l'article 2, paragraphe 1, du FLAG 1967, tout comme la condition relative au centre d'intérêts prévue à l'article 2, paragraphe 8, du FLAG 1967. Il est également incontestable que, s'agissant de l'article 4, paragraphes 2 et 3, du FLAG 1967 (versement compensatoire pour les ressortissants autrichiens), [la requérante] est, en tant que citoyenne européenne, assimilée aux ressortissants autrichiens conformément à l'article 18 TFUE et que l'article 4, paragraphe 4, du FLAG 1967 (versement annuel) est inapplicable en raison de l'obligation d'égalité de traitement, prévue par le droit de l'Union, le versement devant, au contraire, intervenir sur une base mensuelle, conformément à l'article 11, paragraphe 1, du FLAG 1967.

Ci-après, il sera procédé à une brève présentation des arguments les plus fréquemment utilisés dans la doctrine autrichienne pour et contre une conformité au droit de l'Union.

**Concernant l'article 18 et l'article 45, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, concernant l'article 7, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 492/2011 et concernant l'article 4 du règlement n° 883/2004**

L'article 18 TFUE interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité.

L'article 45 TFUE garantit la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

L'article 45, paragraphe 2, TFUE énonce que la libre circulation des travailleurs implique l'abolition de toute discrimination, fondée sur la nationalité, entre les travailleurs des États membres, en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions de travail. Cette disposition est concrétisée à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, [Or. 18] qui précise que le travailleur ressortissant d'un État membre bénéficie, sur le territoire des autres États membres, des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleurs nationaux. (voir arrêt du 2 avril 2020, FV, GW, C-802/18, EU:C:2020:269, point 24, avec des références supplémentaires).

L'article 4 du règlement 883/2004 prévoit l'obligation d'assurer l'égalité de traitement de toutes les personnes auxquelles ce règlement s'applique.

En vertu de l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, applicable à l'époque, la France pouvait refuser de verser à un travailleur en France les allocations familiales françaises pour les enfants de celui-ci, au motif que ces enfants résidaient en Italie. Le montant des prestations familiales (qui devaient être versées par la France) était, au contraire, déterminé conformément aux règles italiennes (dans le cas en question, plus défavorables) en matière d'allocations familiales du lieu de résidence des enfants.

**Arrêt du 15 janvier 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1)**

Dans son arrêt du 15 janvier 1986, Pinna (41/84, EU:C:1986:1), la Cour a considéré que ce rattachement au lieu de résidence, à l'article 73, paragraphe 2, du règlement n° 1408/71, était une discrimination dissimulée de travailleurs migrants au motif qu'il créait des différenciations et des exceptions à la politique française de la famille au détriment des travailleurs migrants. Par conséquent, la Cour a constaté l'incompatibilité de cette disposition du règlement n° 1408/71 avec la libre circulation des travailleurs prévue par le droit primaire (articles 48 à 51 du traité CEE, devenus articles 45 à 48 TFUE).

Il en résulte que déjà le droit primaire, à savoir la liberté fondamentale du marché intérieur que constitue la libre circulation des travailleurs (articles 45 à 48 TFUE), qui interdit aux États membres notamment toute discrimination (manifeste ou déguisée) des travailleurs d'autres États membres. Cela concerne non seulement les discriminations ostensibles, fondées sur la nationalité, mais encore toutes

formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat.

Lors des débats parlementaires à l'occasion de l'adoption du système des coefficients correcteurs, il a notamment été déclaré que :

*« Nous n'appliquons aucune discrimination fondée sur la nationalité, mais nous nous fondons sur le lieu de résidence, indépendamment de la nationalité. Les enfants autrichiens vivant en Slovaquie seront concernés par l'application du coefficient correcteur de la même manière que les enfants slovaques qui vivent en Slovaquie. Tous les parents bénéficient, en pourcentage, de la même compensation des charges par rapport aux frais réels dans les différents pays. »*

Au cours de ces débats, il a également été fait référence aux économies pouvant être faites grâce à l'application des coefficients correcteurs, par exemple : [Or. 19]

*« Actuellement, nous exportons environ 250 millions d'euros d'allocations familiales. En 2002, nous avons exporté des allocations familiales pour 1500 enfants, à l'heure actuelle nous exportons des allocations familiales pour 130 000 enfants. Grâce à l'application de ces coefficients correcteurs, nous pourrions bel et bien économiser 100 millions d'euros que nous pourrions alors utiliser pour d'autres prestations familiales en Autriche. »*

Le fait de prendre pour critère le coût général de la vie dans l'État de résidence des enfants pourrait constituer une discrimination dite déguisée ou de fait, étant donné que, même si la réglementation ne prend pas formellement pour critère la nationalité, elle affecte cependant en grande majorité des ressortissants d'autres États membres.

Il est vrai que, dans l'affaire Pinna, la Cour ne devait pas se prononcer sur une différenciation des prestations familiales en fonction du coût de la vie.

Au cours des débats parlementaires, il a notamment été signalé que la Commission elle-même avait, à l'avance, en vue d'éviter une sortie du Royaume-Uni de l'Union (« Brexit »), élaboré un projet qui prévoyait l'application de coefficients correcteurs aux prestations familiales. Il a également été indiqué que la Commission applique un coefficient correcteur aux traitements des fonctionnaires qui ne résident pas à Bruxelles ou à Luxembourg, ainsi qu'aux prestations familiales pour les enfants de ceux-ci (voir règlement n° 1296/2009).

Or, le premier argument va à l'encontre de la compatibilité de l'application de coefficients correcteurs avec le droit de l'Union applicable, étant donné que ce projet prévoyait une modification du règlement n° 883/2004, et le deuxième argument ignore le fait que le droit de l'Union prévoit pour l'exportation de prestations familiales des États membres des règles différentes de celles applicables aux traitements des fonctionnaires de l'Union.

La situation dont il s'agissait dans l'affaire Pinna n'est pas directement comparable au modèle de prestations familiales différenciées en fonction du pouvoir d'achat. D'après ce modèle, des allocations familiales autrichiennes sont, indépendamment du lieu de résidence des enfants, versées conformément à des principes autrichiens (et il n'est pas procédé au versement d'allocations familiales d'un autre État membre conformément à la législation de celui-ci). On n'applique donc pas des systèmes différents et on ne reprend donc pas non plus des tarifs moins élevés, prévus par d'autres dispositions légales. Le volume des prestations familiales est uniquement déterminé en fonction du droit autrichien. On maintient simplement la valeur des prestations familiales, ce qui, selon le législateur autrichien, doit – à la différence de la situation en cause dans l'affaire Pinna – éviter des différences économiques par rapport à la situation au niveau national.

**Concernant l'article 5, sous b), et l'article 67 du règlement n° 883/2004 et concernant l'article 60, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 987/2009**

Le considérant 16 du règlement n° 883/2004 souligne que, à l'intérieur de la Communauté, il n'est en principe pas justifié de faire dépendre les droits en matière de sécurité sociale du lieu de résidence de l'intéressé et que, toutefois, dans des cas spécifiques, [Or. 20] notamment pour des prestations spéciales qui ont un lien avec l'environnement économique et social de l'intéressé, le lieu de résidence pourrait être pris en compte.

L'article 5, sous b), du règlement n° 883/2004 prévoit que, lorsque, en vertu de la législation de l'État membre compétent, des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, cet État membre tient compte des faits ou événements semblables survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur son propre territoire (voir arrêt du 12 mars 2020, SJ, C-769/18, EU:C:2020:203, point 43).

L'article 67 du règlement n° 883/2004 établit le principe selon lequel une personne peut prétendre aux prestations familiales pour les membres de sa famille qui résident dans un État membre autre que celui compétent pour verser ces prestations, comme si ceux-ci résidaient dans ce dernier État membre (voir arrêts du 22 octobre 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, point 35, et du 18 septembre 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, point 38).

L'article 67 du règlement n° 883/2004 est également applicable à un travailleur qui, comme [la requérante] au principal, travaille dans un État membre, mais qui vit avec sa famille dans un État membre autre que celui dont la législation lui est applicable (voir arrêt du 7 novembre 2002, Maaheimo, C-333/00, EU:C:2002:641, point 32).

En vertu de l'usage général de la langue, il conviendrait de comprendre l'article 5, sous b), et l'article 67 du règlement n° 883/2004 en ce sens que la fiction y prévue a pour effet que, dans la présente procédure, les enfants de [la requérante] doivent,

compte tenu de l'égalité de traitement y consacrée, être juridiquement considérés comme résidant en Autriche, même s'ils résident effectivement en République tchèque, et qu'il convient donc de verser le complément différentiel prévu à l'article 68, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, sans tenir compte des dispositions nationales ordonnant l'application d'un coefficient correcteur. Si l'on prévoit la fiction que les membres de la famille résident en Autriche, il y a également un droit aux allocations familiales pour le même montant que celui versé pour des enfants résidant en Autriche.

Cette interprétation est également soutenue par le fait que le législateur autrichien a, à l'article 53, paragraphe 1, deuxième phrase, du FLAG 1967, transposé dans la législation nationale l'essentiel de l'article 67, première phrase, du règlement n° 883/2004, mais que, à l'article 53, paragraphe 4, du FLAG 1967, il prévoit expressément que l'article 53, paragraphe 1, deuxième phrase, du FLAG 1967 n'est pas applicable en ce qui concerne les règles en matière d'application de coefficients correcteurs, prévues à l'article 8a, paragraphes 1 à 3, du FLAG 1967, ce qui indique que, au fond, le législateur autrichien semble bien être d'avis que l'application de coefficients correcteurs est contraire à la fiction de la résidence dans l'État qui verse les prestations.

La fiction du lieu de résidence a volontairement écarté la question de la différence au niveau des besoins en matière de logement, de formation et en matière alimentaire en fonction du lieu de résidence. Il y a un droit au même type de prestation pour le même montant indépendamment du lieu de résidence de l'enfant. Du fait de l'application de coefficients correcteurs, le montant des prestations familiales autrichiennes est clairement rattaché au lieu de résidence effectif de l'enfant. [Or. . 21]

À cet égard, le point de vue adopté lors des travaux préparatoires relatifs aux dispositions nationales en cause en l'espèce (RV 111 B1gNR 26. GP) peut être résumé comme suit :

*« (...) En vue d'éviter les distorsions pouvant résulter d'exportations faites de manière non différenciée, il convient d'appliquer un coefficient correcteur aux allocations familiales et au crédit d'impôt pour enfant à charge en fonction du pouvoir d'achat du pays dans lequel réside l'enfant. (...) »*

*« (...) La critique, selon laquelle le projet de loi irait à l'encontre du droit de l'Union est contestée dans les explications complémentaires. (...) »*

*« (...) Si on n'applique pas de coefficient correcteur aux allocations familiales en fonction du pouvoir d'achat, la compensation des charges d'entretien intervient, contrairement au libellé, au sens et à l'objectif de l'article 67 du règlement n° 883/2004, sous la forme d'une participation aux frais de couverture des besoins courants, mais pas "comme si" l'enfant avait sa résidence en Autriche. (...) »*

*« (...) En revanche, si on applique un coefficient correcteur à l'exportation de la prestation en fonction du pouvoir d'achat, on aboutit à une participation uniforme aux frais de couverture des besoins courants "comme si" l'enfant avait sa résidence en Autriche. (...) »*

**Arrêt du 5 octobre 1995, Martínez, C-321/93, EU:C:1995:306**

La Cour a, concernant la disposition antérieure (identique à l'article 67 du règlement n° 883/2004) qui figurait à l'article 73 du règlement 1408/71, relevé que cette disposition vise à empêcher « qu'un État membre puisse faire dépendre l'octroi ou le montant de prestations familiales de la résidence des membres de la famille du travailleur dans l'État membre prestataire, afin de ne pas dissuader le travailleur communautaire d'exercer son droit à la libre circulation. » (arrêt du 6 octobre 1995, Martínez, C-321/93, EU:C:1995:306, point 21).

À cet égard, [la requérante] fait valoir que « les travailleurs mobiles ont les mêmes droits que les travailleurs locaux en matière de prestations familiales, "indépendamment du lieu de résidence des enfants concernés" ».

Au cours des débats parlementaires, il a été signalé que, même après l'application de coefficients correcteurs, les prestations familiales autrichiennes versées sont en général beaucoup plus élevées que celles versées par l'État de résidence :

*« (...) Je me permets de citer la Hongrie ; nous exportons presque 50 % de nos allocations familiales en Hongrie. La Hongrie paie en tout et pour tout 39 euros au titre des allocations familiales à ses propres familles. Nous payons 170 euros, cela signifie que nous exportons pratiquement un quintuple de cette somme. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, même si nous appliquons un coefficient correcteur, notre versement dépasse encore de loin celui versé par la Hongrie elle-même, car, à l'avenir, nous n'exporterons pas 39, mais environ 100 euros en Hongrie, c'est-à-dire 2,5 fois le montant versé par la Hongrie elle-même. Je me permets de citer également la Lettonie, à titre de deuxième exemple : la Lettonie verse 11 euros au titre des allocations familiales. À l'heure actuelle, nous exportons [Or. 22] des allocations familiales qui sont 15 fois plus élevées que celle versées en Lettonie et, à l'avenir, même avec l'application du coefficient correcteur Eurostat, le montant que nous exportons sera 10 fois plus élevé. (...) »*

Dans le cas d'un niveau des prix comparés plus élevé qu'en Autriche, les prestations familiales sont plus importantes, le niveau des prix comparés se situe entre 0,450 en Bulgarie et 1,520 en Suisse. Ainsi, si les allocations familiales pour des enfants ayant accompli leur dix-neuvième année s'élèvent à 165,10 euros en Autriche, les valeurs correspondantes se situent entre 74,30 euros (Bulgarie) et 250,95 euros (Suisse). Cela permet donc d'éliminer à la fois les obstacles à la mobilité dans les pays ayant un niveau des prix élevé et les incitations financières en vue de la résidence d'un enfant dans des pays ayant un niveau des prix moins élevé.

**Arrêt du 22 octobre 2015, Trapkowski, (C-378/14, EU:C:2015:720)**

**Arrêt du 18 septembre 2019, Moser, (C-32/18, EU:C:2019:752)**

L'article 60, paragraphe 1, du règlement n° 987/2009 prévoit que, aux fins de l'application des articles 67 et 68 du règlement n° 883/2004, la situation de l'ensemble de la famille est prise en compte comme si toutes les personnes concernées étaient soumises à la législation de l'État membre concerné et y résidaient, en particulier pour ce qui concerne le droit d'une personne à demander de telles prestations.

En conséquence, la Cour (arrêts du 22 octobre 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, point 35, et du 18 septembre 2019, Moser, C-32/18, EU:C:2019:752, point 38) a confirmé « que la fiction prévue à l'article 67 du règlement n° 883/2004 a pour effet qu'une personne peut prétendre aux prestations familiales pour les membres de sa famille qui résident dans un État membre autre que celui compétent pour verser ces prestations, comme si ceux-ci résidaient dans ce dernier État membre. »

Si l'on prévoit la fiction que les membres de la famille résident en Autriche, il en résulte un droit à des allocations familiales pour le même montant que celui versé pour des enfants résidant en Autriche. En d'autres termes : le législateur de l'Union a volontairement opté pour une égalité de traitement au sens d'un droit aux mêmes prestations tant au niveau de leur nature qu'au niveau de leur montant.

Il convient cependant de noter que, dans l'affaire Trapkowski, il s'agissait, en substance, de la question de savoir si l'article 60, paragraphe 1, troisième phrase, du règlement n° 987/2009 exige que le parent de l'enfant au titre duquel les prestations familiales sont octroyées, résidant dans l'État membre tenu de verser ces prestations, doit se voir reconnaître le droit auxdites prestations en raison du fait que l'autre parent, qui réside dans un autre État membre, n'a pas présenté de demande de prestations familiales, question à laquelle la Cour a répondu par la négative.

Dans l'affaire Moser, la Cour a précisé que l'article 60, paragraphe 1, deuxième phrase, du règlement n° 987/2009 est applicable à l'intégralité des prestations dues conformément à l'article 68 du règlement n° 883/2004. **[Or. 23]**

Il convient cependant de noter que, dans l'affaire Moser, la Cour a, concernant l'allocation de garde d'enfant litigieuse dans cette affaire, jugé que le complément différentiel visé à l'article 68 du règlement n° 883/2004 doit être versé en fonction du revenu effectivement perçu dans l'État d'emploi tenu de verser la prestation et elle a signalé que, dans le cadre de situations frontalières, le salaire est, de manière générale, plus élevé dans l'État d'emploi du travailleur.

## Prestations destinées à compenser les charges de famille

Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, sous z), du règlement n° 883/2004, « le terme "prestations familiales" désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille ». L'article 1<sup>er</sup> du FLAG 1967 énonce que les prestations prévues par cette loi sont octroyées « en vue d'une compensation des charges dans l'intérêt de la famille ».

Dans ce contexte, les travaux préparatoires RV 111 BlgNR 26. GP soulignent ce qui suit :

*« (...) Dans le cadre de la compensation des charges familiales par des allocations, en tant que partie de la politique de la famille qui a pour objet le soutien économique des familles en fonction de critères liés à la famille ou aux enfants, les allocations familiales ont une fonction très particulière. Dans leur principe, les allocations familiales ont pour objectif de créer, pour les parents, une compensation financière partielle pour la charge supplémentaire que représentent notamment les frais d'alimentation, d'habillement, de logement et d'éducation des enfants. Par conséquent, le montant de la compensation des charges par le biais des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfant à charge – qui a les mêmes objectifs que les allocations familiales – est fonction du coût de la vie effectivement supporté. L'importance du coût de la vie dépend quant à lui, de par sa nature, du lieu de résidence des enfants et il peut donc varier en conséquence.*

*En vue de continuer à tenir compte de l'intention du législateur et d'atteindre, par le biais des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfant à charge, une compensation partielle des charges résultant de l'obligation alimentaire, il est nécessaire, afin de compenser les distorsions pouvant résulter d'exportations faites de manière non différenciée, de procéder à des modifications par le biais d'une adaptation des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfant à charge au niveau des prix de l'État de résidence. (...) »*

*« Selon l'intention du législateur et la jurisprudence du [Verfassungsgerichtshof (Cour constitutionnelle, Autriche)], les allocations familiales autrichiennes constituent, du point de vue de leur fonction, une compensation partielle de la charge résultant de l'obligation d'entretien. Dans le cadre du système dual de la compensation des charges familiales, les allocations familiales ont une fonction spécifique, qui consiste à financer une partie des dépenses permettant l'acquisition du panier de consommation nécessaire pour les besoins courants. Elles sont destinées à permettre à la personne dans le ménage de laquelle l'enfant vit d'acquérir une partie des biens et des services, qui sont nécessaires pour remplir son obligations d'entretien, non pas par ses propres moyens, mais avec le soutien et avec des moyens fournis par la collectivité. L'imputation des allocations familiales sur [Or. 24] la pension alimentaire devant être versée en espèces entraîne de manière indirecte une compensation partielle ou totale des*

*charges pesant sur la personne tenue de verser une pension alimentaire en espèces. (...) »*

*« Compte tenu de cette fonction liée à l’entretien, il convient de tenir compte du fait que, selon la jurisprudence en matière civile, le montant des charges liées à l’entretien d’enfants résidant à l’étranger ne doit pas seulement être déterminé en fonction des conditions de vie moyennes du débiteur d’aliments, mais également en fonction du pouvoir d’achat dans le pays de résidence de l’enfant. La juridiction doit, sur le fondement de constatations concrètes, accorder, pour un enfant à l’étranger, des aliments dits “mixtes”, dont le montant est déterminé en fonction des besoins du créancier d’aliments à l’étranger et en fonction du revenu net du débiteur d’aliments en Autriche. (...) »*

*« Au vu de cette obligation d’entretien, les allocations familiales ne remplissent pas leur fonction si elles sont exportées de manière non différenciée dans des pays avec un pouvoir d’achat différent de celui de l’Autriche : Dans les pays avec un pouvoir d’achat moins important, les effets de soutien vont au-delà de la compensation de charges ; dans les pays avec un pouvoir d’achat plus élevé, le montant de la compensation des charges est insuffisant. Dans la mesure où la charge résultant de l’obligation d’entretien dépend du niveau des prix du pays dans lequel réside l’enfant, il semble logique qu’il soit également nécessaire d’adapter la compensation des charges au coût de la vie et au pouvoir d’achat du pays dans lequel réside l’enfant. (...) »*

*« Si l’exportation de prestations ne donne pas lieu à l’application d’un coefficient correcteur aux allocations familiales en fonction du pouvoir d’achat, on verra apparaître des effets contestables du point de vue du droit primaire : si la prestation est accordée sans aucune modification du montant, malgré des niveaux de prix différents, on aboutit soit à un soutien excessif ou à une redistribution qui ne fait pas partie des exigences des libertés fondamentales (si le pays de résidence de l’enfant est un pays avec un pouvoir d’achat inférieur) soit à un soutien insuffisant (si le pays de résidence de l’enfant est un pays avec un pouvoir d’achat supérieur) qui constitue un obstacle à l’exercice de la libre circulation. (...) »*

### **Financement des prestations familiales**

Les prestations familiales autrichiennes en cause sont financées, d’une part, à partir du fonds de compensation des charges familiales, qui, pour l’essentiel, est alimenté par des contributions des employeurs en fonction du montant des salaires versés par ceux-ci, ainsi que par une partie des recettes au titre de l’impôt sur les sociétés et de l’impôt sur le revenu (allocations familiales), et, d’autre part, à partir des recettes générales au titre de l’impôt sur le revenu (crédits d’impôts pour enfant à charge).

[La requérante] fait valoir qu’elle participe, par son revenu, au financement des prestations familiales autrichiennes et que celles-ci doivent donc lui être versées sans aucune réduction. En définitive, [la requérante] renvoie au fait que la libre

circulation des travailleurs protège l'intégralité des conditions qui constituent le statut du travailleur et donc également celles applicables dans le domaine des assurances sociales. « Or, si cela est vrai, on ne comprend pas pourquoi, à égalité de contributions versées aux organismes de sécurité sociale et/ou d'impôts payés au fisc du même pays, certains travailleurs communautaires doivent, [Or. 25] en raison de la résidence des membres de leur famille, être traités de manière moins favorable » (conclusions de l'avocat général Mancini présentées le 21 mai 1985, Pinna, 41/84, EU:C:1985:215, point 6.C.). Les citoyens de l'Union qui travaillent en Autriche contribuent de la même manière que les ressortissants autrichiens aux recettes économiques et fiscales au niveau de l'Autriche. Leurs contributions à la performance économique autrichienne et au financement des prestations familiales autrichiennes ne font pas l'objet de l'application d'un coefficient correcteur ni d'aucune différenciation en fonction de la nationalité ou de la performance économique d'un autre État membre.

Au cours des débats parlementaires, cet argument a été contesté de la manière suivante :

*« (...) les allocations familiales autrichiennes constituent une prestation sociale et elles sont destinées à rembourser aux parents une partie des frais d'entretien exposés pour leurs enfants. Ces frais varient d'un État membre à l'autre de l'Union, de sorte qu'il convient également d'adapter les allocations familiales ainsi que le bonus familial "plus" au coût de la vie dans ces pays. Tout dépend de l'endroit où résident les enfants. (...) »*

### **Concernant l'article 7 du règlement n° 883/2004**

L'article 7 du règlement n° 883/2004 prévoit que, sous réserve d'autres dispositions dans ce règlement, les prestations en espèces, dues en vertu de ce règlement « ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction, modification, suspension, suppression ou confiscation du fait que le bénéficiaire ou les membres de sa famille résident dans un État membre autre que celui où se trouve l'institution débitrice ».

Selon l'usage général de la langue, cela signifierait que l'application, par l'Autriche, de coefficients correcteurs aux prestations familiales devant être versées au titre du règlement n° 883/2004 se heurterait, même si elle n'était pas concernée par la fiction prévue à l'article 67 du règlement n° 883/2004, à l'interdiction, prévue à l'article 7 du règlement n° 883/2004, d'apporter une modification (dans la présente espèce : une réduction) en fonction du lieu de résidence effectif des membres de la famille.

Les travaux préparatoires [omissis] indiquent à cet égard :

*« Dans ce contexte, il convient de signaler que le projet de loi en cause prévoit une adaptation au niveau des prix qui n'est en aucune manière appliquée de manière limitée ou restrictive. La valeur de référence est le montant de la*

*prestation autrichienne et, à partir de cette valeur, il est procédé au calcul du montant de la prestation pour les enfants qui résident dans un autre État de l'Union, de l'EEE ou en Suisse. Cela signifie que le montant adapté des allocations familiales et du crédit d'impôt pour enfant à charge est moins élevé dans le cas d'un lieu de résidence de l'enfant avec un niveau des prix moins élevé, mais cela signifie également que, lorsque l'enfant a son lieu de résidence dans un État qui a un niveau des prix plus élevé, l'adaptation du montant doit se faire dans le sens d'une augmentation de celui-ci en conséquence. Cela s'oppose au reproche selon lequel l'adaptation en cause [Or. 26] constituerait une simple mesure d'économie. Indépendamment des effets financiers effectifs, il convient en effet de signaler que l'effet de soutien doit, en vue d'une solution adaptée, dépendre des circonstances effectives s'agissant des moyens nécessaires pour faire face au coût de la vie.*

*En définitive, il ne s'agit pas d'une discussion portant sur la question de savoir si les prestations familiales peuvent ou non faire l'objet de l'application d'un coefficient correcteur, mais de la question de savoir si l'obligation d'exportation – qui n'est pas remise en cause par le présent projet – s'applique au montant ou à la valeur des allocations familiales autrichiennes. À cet égard, nous signalons qu'il est permis d'appliquer un coefficient correcteur à une prestation en espèces qui n'est pas financée par des contributions versées par les travailleurs, sous réserve du respect de l'interdiction de toute discrimination, résultant de la libre circulation. »*

### **Absence de réduction du point de vue des frais d'entretien effectifs**

Selon ceux qui considèrent que la réglementation autrichienne est conforme au droit de l'Union, il n'y a pas de « réduction » de la prestation en espèces autrichienne, étant donné que la détermination du montant des allocations familiales et des autres prestations familiales en fonction du pouvoir d'achat est rattachée au coût de la vie dans l'État de résidence concerné et que l'on aboutit ainsi à la mise à disposition du même panier de consommation dans tous les cas de figure. Selon les partisans de cette thèse, la prestation subit uniquement une modification « au niveau du montant chiffré, mais pas au niveau de la valeur ». Ils considèrent que, dans la mesure où le rattachement au coût de la vie est uniquement motivé par un souci d'égalité de traitement et qu'il intervient également dans d'autres domaines de l'ordre juridique, ce rattachement ne semble, a priori, pas dénué d'objectivité.

Selon ce point de vue, le calcul de la parité en matière de pouvoir d'achat a précisément pour but l'invariabilité au niveau de la valeur matérielle et la constance des prestations familiales. Selon cette thèse, l'objectif est que la valeur de la prestation en espèces reste inchangée quelle que soit la situation au niveau national et qu'elle ne subisse pas les conséquences des différences entre les États membres en matière d'inflation et de pouvoir d'achat. Ainsi, il conviendrait de comprendre les termes « comme si » figurant à l'article 67 du règlement

n° 883/2004 en ce sens que le montant des prestations familiales pour des membres de la famille résidant dans un autre État membre ne doit pas correspondre formellement (du point de vue du montant), mais matériellement (du point de vue de la valeur) aux prestations familiales pour des membres de la famille vivant sur le territoire national. Les partisans de cette analyse ont estimé qu'une interprétation fondée sur la valeur a pour conséquence que, selon le modèle autrichien, un changement de domicile au sein de l'Union, de l'Espace économique européen ou de la Suisse ne peut pas influencer, modifier ou diminuer les prestations familiales autrichiennes, mais que la valeur de celles-ci est la même dans chaque État de résidence. Selon eux, on ne voit aucune répartition inégale des charges s'agissant d'un modèle qui garantit que les allocations familiales dans l'Union, dans l'Espace économique européen ou en Suisse ont le même volume (du point de vue de la valeur) que dans le cas d'une résidence sur le territoire national. Ils considèrent que, dans le cadre de ce modèle, les travailleurs migrants ne subissent aucune perte de droits s'agissant de la sécurité sociale d'un État membre, susceptible de les dissuader de faire usage de leur droit de libre circulation. **[Or. 27]**

Ils concluent en faisant valoir que, tant qu'il y aura de grandes différences en matière de pouvoir d'achat en Europe, ce modèle pourrait, d'une part, contribuer à plus de justice, voire même, d'autre part, soutenir la mobilité et donc la libre circulation des travailleurs.

Ainsi, il a été déclaré au cours des débats parlementaires :

*« Nous devons également tenir compte de l'objectif des allocations familiales, car il s'agit de garantir une partie des besoins courants d'un enfant et les besoins courants sont bien entendu différents dans les différents États membres de l'Union européenne. »*

Au cours des débats parlementaires, il a cependant également été signalé que, par exemple, à l'intérieur de l'Autriche, on n'applique aucun coefficient correcteur en cas de différences au niveau du coût de la vie dans les différentes régions et que, en Autriche, les allocations familiales et le crédit d'impôt pour enfants à charge constituent des prestations forfaitaires qui ne tiennent pas compte des circonstances liées au lieu de résidence.

*« Il y a une différence entre la Slovaquie de l'Est et de l'Ouest, car, dans la région de la ville de Bratislava, le coût de la vie est beaucoup plus élevé que, par exemple, dans la région de la ville de Vienne ; le coût de la vie est beaucoup plus élevé à Vienne qu'en Haute-Carinthie et, dans le Sud-ouest de la France, le coût de la vie est beaucoup plus élevé qu'en Alsace. Or, il n'y a aucune différenciation en fonction de toutes ces différentes régions ni en fonction de ces différents coûts de la vie. »*

*« Il a déjà été signalé que cela concerne principalement les États d'Europe de l'Est. J'ai examiné ce problème à partir des standards européens. Les produits de*

*soins et d'entretien nécessaires pour les enfants en bas âge sont souvent les mêmes produits que ceux existant en Autriche et ils ont également le même prix. On peut donc constater qu'il n'y a pas de panier de consommation uniforme. »*

Il en a été déduit que les différents niveaux des prix ne fournissent a priori pas de renseignements sur le coût de la vie, mais surtout sur le niveau de vie dans les différents États.

D'autres ont également fait valoir que les allocataires, pour couvrir les charges liées à l'entretien d'un enfant, ne font pas seulement des achats dans l'État de résidence de l'enfant, mais également dans l'État d'emploi.

### **Saisine de la Cour**

Il en résulte qu'il convient de saisir la Cour d'une demande de décision préjudicielle conformément à l'article 267 TFUE.

Une demande en ce sens a également été faite par les deux parties à la procédure devant la juridiction administrative.

### **[Sursis à statuer]**

[omissis] **[Or. 28]** [omissis]

[omissis] **[Indications procédurales, notamment concernant l'anonymisation des noms dans le cadre de la procédure devant la Cour]**

**[Or. 29]** [omissis]

[omissis] **[Signification de l'ordonnance de renvoi, date]**

[omissis]