

Affaire C-36/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

25 janvier 2023

Juridiction de renvoi :

Finanzgericht Bremen (Allemagne)

Date de la décision de renvoi :

19 janvier 2023

Partie requérante :

L

Partie défenderesse :

Familienkasse Sachsen der Bundesagentur für Arbeit

[OMISSIS]

Finanzgericht Bremen (tribunal des finances de Brême, Allemagne)

[OMISSIS]

Ordonnance

Dans le litige opposant

[OMISSIS] L

– requérant –

[OMISSIS]

à

Familienkasse Sachsen

der Bundesagentur für Arbeit,

[OMISSIS] Chemnitz

– partie défenderesse –

ayant pour objet des allocations familiales (modification et demande de remboursement),

le Finanzgericht Bremen (tribunal des finances de Brême) [OMISSIS] [indications relatives à la formation de jugement] a, le 19 janvier 2023, [OMISSIS] [indications relatives à la formation de jugement] ordonné ce qui suit :

1. La Cour de justice de l'Union européenne est saisie des questions préjudicielles suivantes concernant l'interprétation des règles de priorité énoncées à l'article 68 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 n° 883/2004) :

1) L'article 68 du règlement n° 883/2004 permet-il que le remboursement partiel d'allocations familiales allemandes soit réclamé a posteriori sur le fondement d'un droit prioritaire dans un autre État membre, même si aucune prestation familiale n'est et n'a été fixée et versée pour l'enfant dans cet autre État membre, avec pour conséquence que le montant qui reste à l'ayant droit en vertu de la législation allemande est, en définitive, inférieur aux allocations familiales allemandes ?

2) Dans l'hypothèse où la première question appellerait une réponse affirmative :

Pour répondre à la question de savoir pour quels motifs les prestations doivent être octroyées par plusieurs États membres au sens de l'article 68 du règlement n° 883/2004 et notamment quels éléments déclenchent l'ouverture des droits devant faire l'objet de la coordination, convient-il de se fonder sur les conditions d'ouverture des droits prévues par les règles nationales ou sur le point de savoir au titre de quel critère les personnes concernées sont soumises à la législation des États membres respectifs en vertu des articles 11 à 16 du règlement n° 883/2004 ?

3) Dans l'hypothèse où l'aspect déterminant résiderait dans le point de savoir au titre de quel critère les personnes concernées sont soumises à la législation des États membres respectifs en vertu des articles 11 à 16 du règlement n° 883/2004 :

L'article 68, lu conjointement avec l'article 1^{er}, sous a) et b), et l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 883/2004 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il y a lieu de présumer l'existence d'une activité salariée ou non salariée d'une personne

dans un autre État membre ou d'une situation qui, du point de vue du droit de la sécurité sociale, est assimilée à une telle activité, lorsque la caisse de sécurité sociale de l'autre État membre atteste de l'existence d'une assurance « en qualité d'agriculteur » et que l'institution compétente pour les prestations familiales dans cet État confirme l'existence d'une activité professionnelle, même si la personne concernée fait valoir que l'assurance est uniquement liée à la propriété de la ferme enregistrée comme surface agricole utile, mais qui n'est, en réalité, pas exploitée ?

[OMISSIS]

[OMISSIS] [indications relatives à la procédure nationale]

Motifs

I.

Faits à l'origine du litige au principal

- 1 Le litige entre les parties porte sur l'annulation partielle d'un octroi d'allocations familiales et sur la demande de remboursement du trop-perçu subséquent d'allocations familiales pour la période litigieuse allant de juillet 2019 à septembre 2020.
- 2 Le requérant est un ressortissant polonais qui exerce depuis plusieurs années une activité salariée en Allemagne. Son enfant [...] [omission par la juridiction de renvoi], né le [...] [omission par la juridiction de renvoi] en 2008 et son épouse [...] [omission par la juridiction de renvoi] (la mère de l'enfant), vivent en ménage commun en Pologne.
- 3 Par lettre du 22 février 2016, le requérant a demandé, avec l'accord de son épouse, des allocations familiales allemandes pour son enfant. À cet égard, il a attesté, de son activité salariée en Allemagne et a indiqué que son épouse n'exerçait pas d'activité professionnelle en Pologne.
- 4 Par décision du 27 octobre 2016, la défenderesse a octroyé au requérant des allocations familiales pour la période allant d'octobre 2014 à juillet 2026.
- 5 Le motif invoqué était que le requérant exerce une activité professionnelle en Allemagne et que, selon l'attestation produite, il est soumis à l'obligation fiscale illimitée. Étant donné que l'autre parent n'exerce pas d'activité professionnelle dans le pays de résidence de l'enfant, le droit prioritaire aux allocations familiales existe en Allemagne pour la période d'activité salariée.
- 6 Le 16 avril 2019, un « questionnaire aux fins du contrôle du droit aux allocations familiales » a été envoyé au requérant pour traitement. Ce questionnaire a été

rempli et renvoyé par le requérant. Le requérant y a déclaré que son épouse n'exerçait ni une activité indépendante ni une activité salariée. Pour lui-même, il a présenté un certificat de son employeur indiquant qu'il exerce une activité salariée en Allemagne depuis le 1^{er} janvier 2016. Les documents ont été versés au dossier auprès de la défenderesse le 3 juillet 2019, mais ont été enregistrés avec pour date de réception le 4 juillet 2019.

- 7 Par demande du 6 août 2019, la défenderesse a sollicité des informations en Pologne sur l'existence d'une éventuelle activité professionnelle de l'épouse du requérant et d'un droit aux prestations familiales polonaises.
- 8 Le 5 octobre 2020, la défenderesse a reçu la réponse de l'Office de la voïvodie de Poméranie, situé à Gdansk (autorité polonaise chargée de l'obtention d'informations) du 28 septembre 2020, qui contenait l'information suivante dans le champ 4.1 (traduction fournie par la défenderesse) :
 - 9 « [La mère de l'enfant] a exercé une activité professionnelle à compter du 28 septembre 2006 jusqu'à ce jour (sécurité sociale agricole – KRUS). Du 1^{er} novembre 2013 jusqu'à ce jour, [la mère de l'enfant] n'a perçu aucune prestation familiale et éducative 500+. [La mère de l'enfant] a déclaré qu'elle ne souhaitait pas présenter de demandes de prestations familiales et éducatives 500+ ».
 - 10 Par la suite, la défenderesse a annulé, par décision du 7 octobre 2020, l'octroi des allocations familiales à compter du mois d'octobre 2020 à hauteur des prestations familiales légalement prévues en Pologne, conformément à l'article 70, paragraphe 2, de l'Einkommensteuergesetz (loi sur l'impôt sur le revenu, ci-après l'« EStG »).
 - 11 Par une « demande de décision en matière de compétence » du 7 octobre 2020 transmise en Pologne, la défenderesse a, en se référant à une date d'introduction de la demande au 4 juillet 2019, ainsi qu'à une activité professionnelle du père de l'enfant en Allemagne et une activité professionnelle de la mère de l'enfant en Pologne, demandé ce qui suit : « Nous vous prions d'examiner, dans le cadre de l'assimilation des demandes, le droit à des prestations familiales et à des prestations 500+ à partir de juillet 2019 ».
 - 12 La réponse de l'autorité polonaise chargée de l'obtention d'informations, du 17 décembre 2020, contenait les mentions suivantes concernant l'épouse du requérant (mère de l'enfant) :

9.7 **Statut de la personne ***

9.7.1 **La personne est considérée comme exerçant une activité professionnelle ***

9.7.1.1 **Type d'activité professionnelle * [01] Actif**

9.7.1.2 **Périodes d'activité professionnelle ***9.7.1.2.1 **Période ***9.7.1.2.1.2 **Période ouverte ***

9.7.1.2.1.2.1 Type de période ouverte * [01] Période indéterminée

9.7.1.2.1.2.2 Date Début * 28/09/2006

9.7.4 **Périodes d'activité professionnelle**9.7.4.1 **Période d'activité professionnelle ***

9.7.4.1.1 Date Début *

9.7.4.1.2 Date Fin *

9.7.5 Informations supplémentaires KRUS

- 13 Dans le champ 4.1, l'autorité polonaise chargée de l'obtention d'informations a de nouveau fourni les informations suivantes (traduction [en langue allemande] fournie par la défenderesse) :
- 14 « *[La mère de l'enfant] a exercé une activité professionnelle du 28 septembre 2006 jusqu'à ce jour (sécurité sociale agricole – KRUS). À compter du 1^{er} juillet 2019 à ce jour, [la mère de l'enfant] n'a perçu aucune prestation familiale et éducative 500+. [La mère de l'enfant] a déclaré qu'elle ne souhaitait pas présenter de demandes de prestations familiales et éducatives 500+. »*
- 15 Par la décision litigieuse en l'espèce du 6 janvier 2021, la défenderesse a annulé l'octroi des allocations familiales pour la période allant de juillet 2019 à septembre 2020 à hauteur des prestations familiales légalement prévues en Pologne, conformément à l'article 70, paragraphe 2, de l'ESTG, et a réclamé le remboursement du trop-perçu des allocations familiales pour cette période à hauteur de 1 674,60 euros.
- 16 Par courrier du 22 janvier 2021, le requérant a demandé la modification de la décision au motif que lui et son épouse n'avaient reçu aucune prestation familiale en Pologne depuis juillet 2019 jusqu'à ce jour.
- 17 La défenderesse a traité ce courrier comme une réclamation contre la décision du 6 janvier 2021, qu'elle a rejetée comme non fondée par décision sur la réclamation du 2 février 2021.
- 18 Le 2 mars 2021, le requérant a introduit un recours contre l'annulation partielle de l'octroi des allocations familiales et la demande de remboursement.

- 19 À l'appui de son recours, il fait valoir que son épouse, la mère de l'enfant, n'exerce pas d'activité professionnelle et ne perçoit pas de revenus. Il affirme qu'elle n'est également ni inscrite au chômage ni à la recherche d'un emploi. Il indique qu'elle a reçu de ses parents une ferme par donation afin de permettre à ces derniers de percevoir une pension de retraite. Il ajoute que l'assurance auprès de la KRUS, la sécurité sociale agricole polonaise, découle de la propriété de la ferme. Selon lui, cette assurance ne présuppose aucun exercice d'une activité en tant qu'agricultrice indépendante. Il estime que cette assurance est simplement liée au fait que la ferme est enregistrée comme surface agricole utile. Il souligne que la ferme n'est pas exploitée. Il précise que, étant donné que son épouse ne perçoit pas de revenus, c'est lui qui paie les cotisations d'assurance à la KRUS. Il estime que l'Allemagne est donc compétente à titre prioritaire pour le droit aux allocations familiales.
- 20 Le requérant souligne que la mère de l'enfant n'a ni reçu ni demandé d'allocations familiales en Pologne pour la période litigieuse. Cela s'oppose, selon lui, à une demande de remboursement en Allemagne. Il considère que la pratique de la défenderesse entraîne un désavantage de l'enfant du requérant et est contraire à l'arrêt du 14 octobre 2010, Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605).
- 21 La défenderesse conteste le recours en faisant valoir que le requérant a certes droit en principe, en vertu de l'article 62, paragraphe 1, de l'ESTG, à des allocations familiales allemandes pour son enfant résidant en Pologne, mais que son épouse a, dans le même temps, droit à des prestations familiales étrangères pour l'enfant en Pologne. En effet, la prestation 500+ est octroyée en Pologne, selon elle, depuis juillet 2019 pour les enfants de moins de 18 ans sans condition de revenus.
- 22 La défenderesse considère que ce conflit de droits doit être résolu à l'aide des règles de coordination de l'Union européenne. Elle estime que, au regard de ces dernières, l'aspect déterminant réside dans le point de savoir si, dans les États concernés, une activité professionnelle est exercée ou une pension perçue ou si l'ouverture du droit aux prestations familiales est déclenchée uniquement par le lieu de résidence (articles 67 et 68 du règlement n° 883/2004, décision F1 du 12 juin 2009 de la commission administrative de l'Union européenne). La défenderesse indique que le requérant exerce certes une activité professionnelle ou se trouve dans une situation assimilée au sens de la décision F1 du 12 juin 2009 de la commission administrative de l'Union européenne. Toutefois, étant donné que l'épouse du requérant exerce également une activité professionnelle ou se trouve dans une situation assimilée dans le pays de résidence de l'enfant en Pologne, le droit aux prestations familiales existe, selon la défenderesse, à titre prioritaire dans cet État [article 68, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 883/2004]. C'est la raison pour laquelle, selon la défenderesse, le droit aux allocations familiales allemandes est suspendu à hauteur de la prestation familiale étrangère. La défenderesse indique que les prestations familiales étrangères sont inférieures aux allocations familiales allemandes. Elle estime que les allocations familiales sont donc dues de juillet 2019 à septembre 2020 à hauteur du montant différentiel. Par

conséquent, le montant des allocations familiales octroyées doit, selon elle, être modifié et fixé à hauteur du montant différentiel le plus faible.

- 23 Elle considère que le fait que la prestation n'ait pas été demandée et versée en Pologne n'a pas pour conséquence que l'intégralité des allocations familiales doit être octroyée en Allemagne. La défenderesse mentionne qu'il ressort de la communication transmise par la Pologne que l'épouse du requérant y a fait savoir qu'elle ne souhaitait pas présenter de demandes. La défenderesse considère que c'est uniquement pour cette raison qu'aucune décision n'a été prise sur l'existence d'un droit aux prestations en Pologne. Pour exclure le bénéfice des allocations familiales en vertu de l'article 65, paragraphe 1, première phrase, de l'ESTG, il suffit cependant, selon elle, qu'il existe une obligation de versement d'une prestation si une demande est faite en ce sens.
- 24 En ce qui concerne la question de l'activité professionnelle de la mère de l'enfant en Pologne, la défenderesse fait valoir que les autorités et juridictions allemandes sont en principe liées par l'attestation d'un organisme d'assurance étranger quant à l'existence d'une assurance. La défenderesse estime que la mère de l'enfant doit donc être considérée comme exerçant une activité professionnelle sur la base des renseignements fournis par l'autorité polonaise chargée de l'obtention d'informations.
- 25 La défenderesse indique que l'obligation de remboursement résulte de l'article 37, paragraphe 2, de l'Abgabenordnung (code des impôts, ci-après l'« AO »). Conformément à cette disposition, un remboursement de l'impôt doit, selon elle, être restitué dès lors qu'il a été versé sans fondement juridique. La défenderesse considère que cela est le cas en l'espèce, car il n'y avait aucun droit existant et que c'est pour cette raison que l'octroi des allocations familiales a été annulé. Elle ajoute que le droit au remboursement au titre de l'article 37, paragraphe 2, de l'AO est l'expression du principe supérieur et général selon lequel celui qui a reçu de l'État, à la charge de la collectivité, une prestation sans y avoir droit doit la rembourser.
- 26 Le dossier électronique d'allocations familiales tenu auprès de la défenderesse pour le requérant a été produit. Son contenu, tout comme celui du dossier judiciaire, a fait l'objet d'un examen au regard de ses éléments pertinents aux fins de la solution du litige. Il est fait référence à cet égard à titre complémentaire au contenu du dossier.

II.

- 27 Conformément à l'article 267, première phrase, sous b), TFUE, le Finanzgericht Bremen (tribunal des finances) soumet à la Cour les questions préjudicielles mentionnées dans le dispositif et sursoit à statuer [OMISSIS] [droit procédural national], car l'appréciation juridique de l'affaire dépend de l'interprétation des règles de priorité énoncées à l'article 68 du règlement n° 883/2004.

Le droit allemand

28 Les dispositions pertinentes de l'ESStG, dans sa version inchangée depuis la publication de la nouvelle version de l'ESStG, du 8 octobre 2009 (BGBl. 2009 I, p. 3366 à 3465) :

29 Article 31, troisième phrase, de l'ESStG (règlement des prestations familiales) :

³Pendant l'année civile en cours, les allocations familiales sont payées mensuellement sous forme de remboursement de l'impôt.

30 Article 32, paragraphe 1, première phrase, point 1, et l'article 32, paragraphe 3, de l'ESStG (enfants, abattements pour enfants) :

(1) ¹ Par enfants, on entend

1. les enfants liés au contribuable au premier degré, [...]

(3) Un enfant est pris en compte à partir du mois civil au cours duquel il est né vivant et pour chaque mois civil suivant au cours duquel il n'a pas atteint l'âge de 18 ans.

31 Article 62, paragraphe 1, première phrase, de l'ESStG (ayants droit) :

(1) ¹S'agissant d'enfants au sens de l'article 63, a droit aux allocations familiales en vertu de la présente loi, toute personne :

1. qui a son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire national ou

2. qui, n'ayant pas son domicile ou sa résidence habituelle sur le territoire national,

a) est soumise à une obligation fiscale illimitée au titre de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, ou

b) est traitée comme étant soumise à une obligation fiscale illimitée au titre de l'impôt sur le revenu en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 3.

32 Article 63, paragraphe 1, première et deuxième phrases, de l'ESStG (enfants) :

(1) ¹ Par enfants, on entend

1. les enfants au sens de l'article 32 paragraphe 1, [...]

² L'article 32, paragraphes 3 à 5, s'applique par analogie.

- 33 Article 70, paragraphe 2, première phrase, de l'ESTG :
- (2)¹ Pour autant que des modifications interviennent dans les circonstances pertinentes pour le droit aux allocations familiales, l'octroi des allocations familiales doit être annulé ou modifié avec effet à la date de modification des circonstances.
- 34 Dispositions pertinentes de l'AO dans sa version inchangée depuis la publication de la nouvelle version de l'AO du 1^{er} octobre 2002 (BGBl. 2002 I, p. 3866 à 3953) :
- 35 Article 37, paragraphes 1 et 2, première et deuxième phrases, de l'AO (droits issus de l'assujettissement à l'impôt) :
- (1) Les droits issus de l'assujettissement à l'impôt englobent la perception de l'impôt auprès de l'assujetti, le remboursement de l'impôt, la perception de l'impôt auprès du tiers solidaire, les accessoires de l'impôt, le remboursement prévu au paragraphe 2 ainsi que la restitution de l'impôt prévue dans les lois fiscales spéciales.
 - (2) ¹ Toute personne pour le compte de laquelle a été effectué le paiement ou le remboursement, sans fondement juridique, d'un impôt dû par l'assujetti, d'un remboursement de l'impôt, d'un impôt dû par le tiers solidaire ou d'un accessoire de l'impôt dispose, vis-à-vis du bénéficiaire du paiement, d'un droit au remboursement du montant payé ou remboursé. ² Il en va de même lorsque le fondement juridique du paiement ou du remboursement disparaît ultérieurement.

Motifs du renvoi préjudiciel

- 36 En vertu du droit allemand, un octroi d'allocations familiales doit, conformément à l'article 70, paragraphe 2, première phrase, de l'ESTG, être annulé avec effet rétroactif si, pendant la période de perception des allocations familiales, les circonstances pertinentes pour le droit aux allocations familiales ont changé au point que les conditions d'un droit aux allocations familiales ont disparu. Le trop-perçu des allocations familiales versées par le passé doit alors être remboursé par le bénéficiaire conformément à l'article 37, paragraphe 2, de l'AO.
- 37 Le requérant remplit – ce qui est également constant entre les parties à cet égard – pour la période litigieuse les conditions d'un droit aux allocations familiales pour son enfant vivant avec sa mère en Pologne selon le droit allemand. Les allocations familiales allemandes ont d'abord été intégralement versées. Ce n'est qu'au cours de la période de perception des allocations familiales que la situation juridique polonaise a évolué en ce sens que, depuis juillet 2019, l'allocation d'éducation polonaise est désormais versée également pour le premier enfant, sans condition de revenus, jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans (voir article 4, paragraphes 1 et 2, et article 5, paragraphe 1, de la loi polonaise sur les aides

d'État à l'éducation des enfants du 11 février 2016, telle que modifiée par la loi du 26 avril 2019).

- 38 Lors de la procédure de contrôle menée pour cette raison, la défenderesse a eu connaissance d'une assurance de la mère de l'enfant en Pologne auprès de la KRUS, la sécurité sociale agricole polonaise. Sur la base de cette constatation, la défenderesse a considéré qu'il existait un droit prioritaire aux prestations familiales polonaises au sens de l'article 68 du règlement n° 883/2004. Par conséquent, la défenderesse a annulé l'octroi des allocations familiales allemandes à hauteur du droit polonais et a réclamé au requérant le remboursement du trop-perçu.
- 39 Les prestations familiales polonaises n'ont toutefois pas été fixées et versées à ce jour, car la mère de l'enfant a déclaré, selon la défenderesse, ne pas vouloir présenter de demande. Il résulte en outre de l'article 18, paragraphes 1 et 2, et de l'article 21, paragraphe 3, de la loi polonaise sur les aides d'État à l'éducation des enfants du 11 février 2016, dans la version de la loi modificative du 26 avril 2019, que les prestations familiales polonaises sont octroyées de manière annuelle et non rétroactive et qu'une demande ne peut être introduite qu'à partir du 1^{er} avril pour la période suivante, du 1^{er} juin au 31 mai. Par conséquent, l'institution polonaise ne serait probablement plus en mesure d'octroyer des prestations familiales pour la période litigieuse allant de juillet 2019 à septembre 2020, même si elle estimait être en présence d'une demande (également) de prestations familiales polonaises sur le fondement de la communication relative à une demande du 4 juillet 2019, intervenue dans le cadre de la « demande de décision en matière de compétence » du 7 octobre 2020.
- 40 La défenderesse estime que seule l'existence d'un droit matériel dans l'autre État membre est déterminante pour la réduction des allocations familiales allemandes, tandis que le requérant se fonde sur le fait qu'il n'y a eu aucun octroi de prestations familiales polonaises. Pour justifier la priorité d'un droit polonais, la défenderesse invoque les renseignements fournis par l'autorité polonaise chargée de l'obtention d'informations, selon lesquels la mère de l'enfant exerce une activité professionnelle. Le requérant affirme en revanche que la mère de l'enfant n'exerce aucune activité professionnelle. Il estime que l'assurance de la mère de l'enfant à la sécurité sociale agricole ne suffit pas pour conclure à l'existence d'une activité professionnelle.
- 41 Les questions posées sont pertinentes aux fins de la solution du litige au principal pour les raisons suivantes :
- 42 Sur la question 1) La demande de remboursement partiel des allocations familiales allemandes n'est licite que si le droit aux allocations familiales allemandes peut être réduit, en vertu de l'article 68 du règlement n° 883/2004, du montant de la prestation familiale prévue par le droit matériel en Pologne, bien qu'un octroi et un versement en Pologne n'aient pas encore eu lieu et ne soient pas attendus à l'avenir.

- 43 Sur la question 2) Si l'article 68 du règlement n° 883/2004 autorise en principe une demande de remboursement en Allemagne sans octroi d'un paiement en Pologne, la licéité de la demande de remboursement partiel dépend de la question de savoir si le droit en Pologne est prioritaire par rapport au droit en Allemagne.
- 44 Les règles de priorité prévues à l'article 68 du règlement n° 883/2004 se fondent sur la question de savoir pour quels motifs les prestations concurrentes doivent être octroyées et notamment quels éléments déclenchent l'ouverture des droits. Si la réponse à cette question devait être déterminée selon les règles nationales, il faudrait considérer que l'on est en présence en l'espèce d'un cas de double résidence, car les prestations familiales litigieuses se rattachent au domicile/à la résidence habituelle de l'ayant droit tant en Allemagne qu'en Pologne. Dans ce cas, la demande polonaise serait prioritaire en raison du lieu de résidence de l'enfant, conformément à l'article 68, paragraphe 1, sous b), iii), du règlement n° 883/2004.
- 45 Toutefois, si la réponse à cette question devait dépendre du point de savoir au titre de quel critère les personnes concernées sont soumises à la législation des États membres respectifs en vertu des articles 11 à 16 du règlement n° 883/2004, l'aspect déterminant résiderait, en raison de l'activité professionnelle du requérant en Allemagne, pour la détermination de l'État prioritaire, dans la question de savoir si la mère de l'enfant doit être considérée comme exerçant une activité professionnelle en Pologne ou comme y étant uniquement résidente.
- 46 Sur la question 3) Si, pour déterminer si la mère de l'enfant doit être considérée comme exerçant une activité professionnelle en Pologne, l'on pouvait se fonder uniquement sur l'attestation en ce sens de l'institution polonaise faisant référence à l'assurance à la sécurité sociale agricole, le droit polonais serait prioritaire en raison du lieu de résidence de l'enfant, conformément à l'article 68, paragraphe 1, sous b), i), du règlement n° 883/2004. Dans le cas contraire, le droit allemand serait prioritaire en vertu de l'article 68, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 883/2004.
- 47 La nécessité de solliciter une interprétation résulte des considérations suivantes :
- 48 Sur la question 1) La Cour a jugé à plusieurs reprises, s'agissant de la législation ayant précédé le règlement n° 883/2004, que la suspension d'un droit aux prestations familiales n'est envisageable en raison d'un droit aux prestations familiales dans un autre État membre que si les prestations familiales sont effectivement versées par cet autre État membre, indépendamment de la question de savoir si le non-paiement est uniquement dû au fait qu'une demande en ce sens n'a pas été déposée.
- 49 Ainsi, la Cour a jugé dans l'arrêt du 4 juillet 1990, Kracht (C-117/89, EU:C:1990:279, point 18) que :

« [...] l'article 76 du règlement n° 1408/71 dans la version résultant du règlement n° 2001/83, du 2 juin 1983, doit être interprété en ce sens que le droit à

prestations visé à l'article 73 du même règlement ne doit pas être suspendu lorsque les prestations ou les allocations ne sont plus dues dans l'État sur le territoire duquel les membres de la famille résident au seul motif qu'aucune demande de prestations n'a été introduite ou renouvelée ».

- 50 Dans l'arrêt du 14 octobre 2010, Schwemmer (C-16/09, EU:C:2010:605, point 59), la Cour a considéré que :

« [...] Au vu de ce qui précède, il convient de répondre aux questions posées que les articles 76 du règlement n° 1408/71 et 10 du règlement n° 574/72 doivent être interprétés en ce sens qu'un droit, qui n'est pas subordonné à des conditions d'assurance, d'emploi ou d'activité non salariée, aux prestations dues au titre de la législation d'un État membre dans lequel un parent réside avec les enfants en faveur desquels ces prestations sont octroyées ne peut être partiellement suspendu dans une situation, telle que celle en cause au principal, dans laquelle l'ex-conjoint, qui est l'autre parent des enfants concernés, aurait en principe droit aux prestations familiales au titre de la législation de l'État dans lequel il occupe un emploi, soit en vertu de la seule législation nationale de cet État, soit en application de l'article 73 du règlement n° 1408/71, mais ne perçoit pas effectivement lesdites prestations au motif qu'il n'a pas présenté de demande à cette fin ».

- 51 À titre de motivation, la Cour a indiqué aux points 53, 54 et 58 ce qui suit :

« En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que, pour pouvoir considérer les prestations familiales comme dues en vertu de la législation d'un État membre, la loi de cet État doit reconnaître le droit au versement de prestations en faveur du membre de la famille qui travaille dans cet État. Il est donc nécessaire que la personne intéressée remplisse toutes les conditions, tant de forme que de fond, imposées par la législation interne de cet État pour pouvoir exercer ce droit, parmi lesquelles peut figurer, le cas échéant, la condition qu'une demande préalable ait été introduite en vue du versement de telles prestations.

Dans ce contexte, il convient de rappeler que, dans ces derniers arrêts, les raisons de l'absence de demande préalable sont restées sans incidence sur les réponses fournies par la Cour dans les procédures concernées.

Par ailleurs, il ressort de la jurisprudence de la Cour que la réglementation de l'Union en matière de coordination des législations nationales de sécurité sociale, compte tenu notamment des objectifs la sous-tendant, ne saurait, sauf exception explicite conforme à ces objectifs, être appliquée de façon à priver le travailleur migrant ou ses ayants droit du bénéfice de prestations accordées en vertu de la seule législation d'un État membre. Il s'ensuit qu'il ne serait pas conforme auxdits objectifs d'interpréter une disposition préventive de cumul, telle que l'article 10 du règlement n° 574/72, de manière à aboutir à l'octroi effectif d'un montant qui est inférieur à chacune des prestations prises individuellement. »

52 Dans sa jurisprudence relative au règlement n° 883/2004, la Cour a maintenu sans restriction la position retenue dans ces décisions.

53 Elle a ainsi jugé dans l'arrêt du 22 octobre 2015, Trapkowski, C-378/14, EU:C:2015:720, points 32 et 33) en ce qui concerne l'article 68 du règlement n° 883/2004 ce qui suit :

« S'agissant de l'applicabilité des règles de priorité prévues à l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 en cas de situation de cumul, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, pour qu'il puisse être considéré qu'une telle situation de cumul se présente dans un cas donné, il ne suffit pas que des prestations soient dues dans l'État membre de résidence de l'enfant concerné et soient, en parallèle, seulement susceptibles d'être versées dans un autre État membre, où travaille l'un des parents de cet enfant (arrêt Schwemmer, C-16/09, EU:C:2010:605, point 52 et jurisprudence citée).

Par conséquent, étant donné que la mère de l'enfant en cause au principal ne pouvait prétendre aux prestations familiales en Pologne, ces règles de priorité ne s'appliquent pas dans l'affaire au principal. »

54 Dans l'arrêt du 18 septembre 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, point 42) a considéré :

« [...] qu'une telle règle anti-cumul vise 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 ».

55 Dans l'arrêt du 13 octobre 2022, DN (Recouvrement de prestations familiales) (C-199/21, EU:C:2022:789, point 58), la Cour a en outre jugé en ce qui concerne l'interprétation de l'article 60, paragraphe 1, deuxième phrase, et de l'article 60, paragraphes 2 et 3, 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 (ci-après le « règlement n° 987/2009 ») :

« [...] que l'article 60, paragraphe 1, troisième phrase, du règlement n° 987/2009 doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une réglementation nationale permettant le recouvrement des prestations familiales octroyées, en l'absence d'introduction de demande par le parent y ayant droit en vertu de cette réglementation, à l'autre parent, dont la demande a été prise en compte, conformément à cette disposition, par l'institution compétente, et qui supporte de fait seul la charge financière liée à l'entretien de l'enfant ».

56 Le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances, Allemagne) (BFH), en tant que juridiction allemande suprême compétente en matière d'allocations familiales octroyées en vertu de l'EstG, estime, en ce qui concerne la situation juridique sous l'empire du règlement n° 883/2004, qu'il n'y a pas lieu d'écarter l'application de la règle de coordination prévue à l'article 68 du

règlement n° 883/2004 et la limitation du droit allemand à un montant différentiel en cas d'existence d'un droit matériel étranger du seul fait que ce droit n'a pas été fixé et versé (BFH, arrêt du 9 décembre 2020 – III R 73/18 –, BFHE 271, 508). Lorsque les circonstances pertinentes aux fins de la priorité sont connues a posteriori, cela entraîne également une imputation a posteriori sur les allocations familiales octroyées au titre du droit allemand et, de manière subséquente, une demande de remboursement (partiel), indépendamment de la question de savoir si le droit étranger a été fixé et versé (BFH, arrêt du 9 décembre 2020 – III R 73/18 –, BFHE 271, 508, BStBl II 2022, 178). En effet, conformément à l'article 68, paragraphe 3, sous b), deuxième moitié de phrase, et à l'article 81 du règlement n° 883/2004, la demande de prestations familiales déposée dans l'État débiteur en ordre subsidiaire est, selon le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances), également considérée comme une demande de prestations familiales selon la législation de l'État membre débiteur à titre prioritaire, ce qui permet de respecter la condition formelle d'ouverture du droit pour une demande dans l'autre État membre (BFH, arrêt du 9 décembre 2020 – III R 73/18 –, BFHE 271, 508). Le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances) estime qu'une demande de prestations familiales déposée dans un État membre de l'Union européenne compétent en ordre subsidiaire déclenche l'effet de fiction selon lequel cette demande est considérée comme étant déposée en même temps dans l'État compétent à titre prioritaire, même si l'institution auprès de laquelle la demande a été déposée n'a pas connaissance de l'existence d'une situation comportant un élément d'extranéité, notamment parce que l'ayant droit aux allocations familiales a débuté une activité professionnelle à l'étranger sans en informer la caisse d'allocations familiales. Selon le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances), l'effet se produit donc même si, au moment où la demande d'allocations familiales a été présentée, il n'y avait pas encore de raison de la transmettre à une institution étrangère de prestations familiales (BFH, arrêt du 9 décembre 2020 – III R 31/18 –, BFH/NV 2021, 771).

- 57 Le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances) estime que cette conclusion n'est pas remise en cause par la référence faite par la Cour dans l'arrêt Trapkowski à son arrêt dans l'affaire Schwemmer, car l'arrêt Trapkowski concernait non pas un cas de défaut d'une condition formelle, mais un cas de défaut d'une condition matérielle – sous la forme du dépassement du plafond de revenus – pour l'ouverture du droit aux prestations familiales (BFH, arrêt du 9 décembre 2020 – III R 73/18 –, BFHE 271, 508, BStBl II 2022, 178). Selon le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances), ce n'est que si, dans l'État membre prioritaire, les conditions matérielles d'un droit ne sont pas remplies, notamment parce que la limite d'âge ou certains seuils de revenus sont dépassés, que l'application de la règle de priorité prévue à l'article 68 du règlement n° 883/2004 doit être écartée (BFH, arrêt du 25 février 2021 – III R 23/20 –, BFH/NV 2021, 1344-1347).
- 58 Ainsi, selon le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances), la condition pour l'application des règles de priorité est en principe (uniquement) l'existence d'un droit matériel aux prestations familiales dans l'autre État membre. Selon la

jurisprudence du Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances), les autorités et juridictions allemandes ne doivent cependant, dans ce contexte, pas procéder à l'examen de l'existence d'un droit matériel au titre d'une législation étrangère si une autorité étrangère a déjà statué à ce sujet pour la période litigieuse et que cette décision a un effet contraignant pour les autorités et juridictions allemandes (BFH, arrêt du 26 juillet 2017 – III R 18/16 -, BFHE 259, 98, BStBl II 2017, 1237). Dans le cas contraire, il convient de déterminer, dans le cadre de la coopération de bonne foi entre les États membres, conformément à l'article 60, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004, lu conjointement avec les articles 59 et 60 du règlement n° 987/2009, par l'intermédiaire d'une demande d'informations adressée à l'autorité compétente de l'autre État membre, si et dans quelle mesure il existe dans cet État un droit à des prestations familiales pour les enfants du requérant (BFH, arrêt du 22 février 2018 – III R 10/17 – BFHE 261, 214, BStBl II 2018, 717).

- 59 Selon la juridiction de renvoi, l'interprétation des règles de priorité énoncées à l'article 68 du règlement n° 883/2004 ne semble pas aussi claire que celle présentée dans la jurisprudence du Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances), notamment dans des cas de demande de remboursement tels que celui en l'espèce.
- 60 En effet, il ressort du considérant 35 du règlement n° 883/2004 que ce règlement a pour but d'éviter des cumuls injustifiés de prestations en cas de cumul de droits à prestations familiales de différents États membres. Cela ne vise cependant pas à limiter les droits nationaux. Conformément à l'article 68, paragraphe 1, première phrase, du règlement n° 883/2004, les règles de priorité ne s'appliquent que si des prestations doivent être octroyées pour la même période et pour les mêmes membres de la famille en vertu de la législation de plusieurs États membres. Ces règles ne doivent donc en principe pas avoir pour effet d'octroyer à l'ayant droit des prestations inférieures à celles qui lui seraient versées si elles n'étaient pas appliquées.
- 61 La jurisprudence de la Cour suggère, quant à elle également, une interprétation en ce sens que les règles de priorité ne devraient s'appliquer que si, à défaut, des prestations familiales seraient effectivement octroyées par plusieurs États membres. En effet, dans le cas contraire, il pourrait régulièrement arriver, avec ou sans faute de l'ayant droit, que des imprécisions ou de l'ignorance en ce qui concerne des circonstances de fait ou des appréciations juridiques conduisent à ce que le remboursement (partiel) d'allocations familiales soit réclamé a posteriori en Allemagne sans que ces allocations ne soient versées ultérieurement dans l'autre État membre. La conséquence serait que les ayants droit recevraient en définitive au total moins de prestations familiales que celles auxquelles ils auraient droit en vertu du droit allemand.
- 62 Au regard de la référence constante à la jurisprudence rendue au titre du règlement (CEE) n° 1408/71, la juridiction de renvoi ne parvient pas à identifier un éventuel changement ou revirement de la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne

l'assimilation des demandes en vertu de l'article 68, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004.

- 63 S'agissant de la question de l'importance de l'assimilation des demandes, il faut également tenir compte du fait que cette dernière vise en premier lieu à simplifier la procédure pour l'ayant droit. En particulier, cette assimilation des demandes ne change cependant rien au fait que les délais de demande et la possibilité d'un octroi rétroactif de prestations familiales sont réglementés de manière différente dans les États membres. Ainsi, en Allemagne, les allocations familiales sont généralement fixées dans un premier temps pour une durée indéterminée jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans. Le paiement est également effectué avec effet rétroactif pour les six mois précédant le dépôt de la demande. En revanche, il existe dans d'autres pays – et, à la connaissance de la juridiction de renvoi, également en Pologne – des règles selon lesquelles une demande annuelle et préalable est requise. En outre, dans les cas où les circonstances qui font apparaître comme prioritaires les droits aux prestations familiales dans un autre État membre ne sont connues qu'a posteriori, une transmission sans délai de la demande à l'autre État membre n'est, en règle générale, pas effectuée.
- 64 Si l'intervention des règles de priorité dépendait uniquement de l'existence d'un droit matériel dans l'autre État membre, le juge national devrait en outre régulièrement statuer sur l'existence de droits à des prestations familiales au titre du droit étranger.
- 65 Certes, l'article 68, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 883/2004, lu en conjointement avec l'article 60, paragraphe 1, deuxième phrase, et l'article 60, paragraphes 2 et 3, du règlement n° 987/2009 prévoit une procédure spéciale pour la coordination de conflits de droits. Cette procédure ne concerne toutefois, selon son libellé, que le cas où une décision doit être prise pour l'avenir sur une demande d'octroi de prestations familiales qui n'a pas encore été traitée. La procédure ne semble pas transposable telle quelle au cas du contrôle a posteriori. Il en va de même pour la procédure de dialogue visée à l'article 60, paragraphe 4, du règlement n° 987/2009, prévoyant l'application de l'article 6, paragraphes 2 à 5, de ce règlement en cas de litige sur la priorité de plusieurs droits.
- 66 En outre, selon l'expérience de la juridiction de renvoi, la coopération entre les institutions compétentes des différents États membres pour se concerter sur les prestations à verser respectivement ne fonctionne pas sans heurts, à tout le moins dans les cas de demandes de remboursement. Ainsi, en l'espèce également, l'autorité polonaise a, sur demande de la défenderesse, seulement indiqué, en faisant référence à l'absence de demande de la mère de l'enfant, qu'il n'y avait eu aucun versement de prestations familiales pour la période litigieuse. Il n'a pas été possible d'obtenir de l'autorité polonaise une décision ou une autre prise de position sur le fond quant à la question de la réunion des (autres) conditions formelles et matérielles d'un droit aux prestations familiales en Pologne. Les difficultés pratiques dans la coopération entre les États membres ne devraient

toutefois pas avoir d'incidences au détriment de la personne qui fait valoir un droit aux prestations familiales.

- 67 Un traitement pratique simplifié et la volonté d'éviter les examens à titre incident de droits étrangers plaident, eux également, en ce sens qu'une demande de remboursement de prestations familiales déjà versées dans un État membre au motif qu'il existe un droit prioritaire dans un autre État membre ne doit être autorisée que si l'institution étrangère reconnaît le droit à la prestation familiale étrangère, en fixe le montant et procède à son versement.
- 68 Sur la question 2) Si une demande de remboursement était en principe autorisée, la question se pose de savoir comment, dans des cas tels que celui en l'espèce, l'on détermine la priorité conformément à l'article 68, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004.
- 69 Selon le libellé de cette disposition, la question de la priorité dépend du point de savoir pour quels motifs les prestations doivent être octroyées par plusieurs États membres et notamment quels éléments déclenchent l'ouverture des droits. Cela pourrait suggérer un rattachement aux conditions d'éligibilité prévues par les dispositions nationales.
- 70 Le Bundesfinanzhof (Cour fédérale des finances) se fonde cependant, pour déterminer ce qui déclenche l'ouverture des droits au sens de l'article 68, paragraphe 1, du règlement 883/2004, sur le point de savoir au titre de quel critère l'ayant droit est soumis à la législation de l'État membre concerné en vertu des articles 11 à 16 du règlement 883/2004 (BFH, arrêts du 26 juillet 2017 – III R 18/16 -, BFHE 259, 98, BStBl II 2017, 1237 et du 1^{er} juillet 2020. – III R 22/19 -, BFHE 269, 320, BFH/NV2021, 134).
- 71 Dans l'arrêt du 7 février 2019, Bogatu (C-322/17, EU:C:2019:102, points 24 et 25), la Cour a indiqué, dans le contexte de l'interprétation de l'article 67 du règlement n° 883/2004 :

« S'agissant, tout d'abord, du contexte dans lequel s'inscrit l'article 67 du règlement n° 883/2004, il importe de noter que cet article doit être lu conjointement, notamment, avec l'article 68, paragraphe 1, sous a), de ce règlement, qui a vocation à s'appliquer lorsque des prestations familiales sont prévues à des titres différents par la législation de plus d'un État membre et qui impose d'appliquer, en pareil cas, des règles de priorité consistant à tenir compte, dans l'ordre, des droits ouverts au titre d'une activité salariée ou non salariée, puis de ceux ouverts au titre de la perception d'une pension et, enfin, de ceux ouverts au titre de la résidence.

Dès lors que cette disposition énumère plusieurs titres sur la base desquels des prestations familiales peuvent être dues à une personne, parmi lesquels celui fondé sur une activité salariée, l'article 67 du règlement n° 883/2004 ne saurait être considéré comme se limitant au seul titre tiré d'une telle activité. »

- 72 Cela pourrait plaider en ce sens que l'on doive se fonder sur les motifs pour lesquels, en vertu des règles nationales, des prestations familiales sont octroyées. Pour la juridiction de renvoi, il n'en résulte toutefois pas de conclusion claire quant à la question de savoir si, pour déterminer pour quels motifs des prestations doivent être octroyées au sens de l'article 68 du règlement n° 883/2004, à savoir pour déterminer si l'ouverture des droits est déclenchée par une activité salariée ou non salariée ou par le lieu de résidence, il convient de se fonder sur la réglementation nationale qui établit le droit ou sur le point de savoir sur le fondement de quelle disposition de l'article 11 du règlement n° 883/2004 l'ayant droit est soumis à la législation de l'État membre concerné.
- 73 Sur la question 3) Dans l'hypothèse où l'aspect déterminant résiderait dans le point de savoir au titre de quel critère les personnes concernées sont soumises à la législation des États membres respectifs en vertu des articles 11 à 16 du règlement n° 883/2004, la question se pose de savoir à quelles conditions l'on peut considérer que l'épouse de l'ayant droit aux allocations familiales qui réside dans un autre État membre exerce une activité professionnelle ou se trouve dans une situation assimilée à une telle activité au sens de l'article 68, lu conjointement avec l'article 1^{er}, sous a) et b), et l'article 11, paragraphe 3, sous a), du règlement n° 883/2004.
- 74 En l'espèce, il est constant que l'épouse est affiliée à un régime de sécurité sociale agricole et que c'est sur cette base que l'institution étrangère a confirmé son activité professionnelle. L'ayant droit aux allocations familiales et son épouse contestent cependant le fait que l'épouse exerce une activité professionnelle effective en tant qu'agricultrice.
- 75 Étant donné que la question de savoir s'il existe dans un autre État membre une activité ou une situation assimilée au sens de l'article 1^{er}, sous b), du règlement n° 883/2004, qui est considérée comme telle aux fins de la législation en matière de sécurité sociale de cet État membre, relève de l'appréciation du droit de cet autre État membre, la juridiction de renvoi tend à considérer que l'information polonaise produit à cet égard un effet contraignant pour la juridiction de renvoi. Cela ne semble toutefois pas impératif, étant donné que les informations sont fournies uniquement dans le cadre de la procédure entre les autorités et qu'aucune décision susceptible de recours n'est prise à l'égard de la personne concernée. Il n'existe pas – à notre connaissance – de jurisprudence de la Cour sur cette question.

III.

- 76 Il est sursis à statuer dans l'attente de la décision sur la demande de décision préjudicielle.
- 77 [OMISSIS] [explications relatives à la procédure nationale]
[OMISSIS]

[OMISSIS] [explications relatives à la formation de jugement et à la procédure nationale]

DOCUMENT DE TRAVAIL