

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

16 avril 2026 (*)

« Manquement d'État – Coordination des systèmes de sécurité sociale – Règlement (CE) no 883/2004 – Articles 4, 7 et 67 – Libre circulation des travailleurs – Règlement (UE) no 492/2011 – Article 7 – Égalité de traitement – Avantages sociaux et fiscaux – Prestations familiales – Adaptation des montants en fonction du coût de la vie dans l'État membre de résidence des enfants »

Dans l'affaire C-642/24,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 1^{er} octobre 2024,

Commission européenne, représentée par M. B.-R. Killmann et M^{me} E. Schmidt, en qualité d'agents,

partie requérante,

soutenue par :

République tchèque, représentée initialement par M^{me} J. Benešová, MM. M. Smolek et J. Vlácil, puis par M^{me} J. Benešová et M. J. Vlácil, en qualité d'agents,

République de Pologne, représentée par M. B. Majczyna et M^{me} D. Lutostańska, en qualité d'agents,

parties intervenantes,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. J. Möller et R. Kanitz, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M^{me} I. Ziemele, présidente de chambre, MM. S. Gervasoni (rapporteur) et M. Bošnjak, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en raison de l'adoption et du maintien en vigueur, dans le Freistaat Bayern (État libre de Bavière, Allemagne), d'un mécanisme d'indexation d'une allocation familiale (ci-après l'« allocation familiale bavaroise »), en vertu duquel les travailleurs dont les enfants résident en permanence dans certains États membres perçoivent un montant inférieur à ceux dont les enfants résident sur le territoire allemand ou dans d'autres États membres, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE, des articles 4, 7 et 67 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1), et de l'article 7, paragraphe 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 (JO 2011, L 141, p. 1).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement n° 883/2004

2 Les considérants 8 et 16 du règlement n° 883/2004 énoncent :

« (8) Le principe général de l'égalité de traitement est d'une importance particulière pour les travailleurs qui ne résident pas dans l'État membre où ils travaillent, y compris les travailleurs frontaliers.

[...]

(16) À l'intérieur de la Communauté [européenne], il n'est en principe pas justifié de faire dépendre les droits en matière de sécurité sociale du lieu de résidence de l'intéressé. Toutefois, dans des cas spécifiques, 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. »

3 L'article 1^{er} de ce règlement, intitulé « Définitions », dispose, à son point z) :

« 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. »

4 L'article 3 dudit règlement, intitulé « Champ d'application matériel », prévoit, à son paragraphe 1, sous j) :

« Le présent règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent :

[...]

j) les prestations familiales. »

5 L'article 4 du même règlement, intitulé « Égalité de traitement », est ainsi libellé :

« 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. »

6 En vertu de l'article 7 du règlement n° 883/2004, intitulé « 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. »

7 Aux termes de l'article 67 de ce règlement, intitulé « 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. »

Le règlement n° 492/2011

8 L'article 7 du règlement n° 492/2011, qui figure au chapitre I de celui-ci, sous une section 2, intitulée « De l'exercice de l'emploi et de l'égalité de traitement », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 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. »

Le droit allemand

La loi bavaroise sur l'allocation familiale

9 L'article 1^{er} du Bayerisches Familiengeldgesetz (loi bavaroise sur l'allocation familiale), du 24 juillet 2018 (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, p. 613 et 622), dans sa version applicable aux faits de l'espèce (ci-après la « loi bavaroise sur l'allocation familiale »), intitulé « Finalité », est libellé comme suit :

« En complément de l'allocation d'éducation bavaroise, les parents reçoivent l'allocation familiale bavaroise qui leur est octroyée de manière distincte, en reconnaissance de leur prestation éducative, indépendamment du modèle de vie choisi par la famille. Ils obtiennent en même temps la marge de manœuvre nécessaire pour assurer, favoriser et en particulier structurer qualitativement l'instruction et l'éducation de leurs jeunes enfants selon les modalités de leur choix, y compris dans le domaine de la promotion de la santé. Cette allocation familiale ne sert donc pas à garantir les moyens de subsistance. Elle ne doit pas être imputée sur les prestations sociales de subsistance. »

10 L'article 2 de la loi bavaroise sur l'allocation familiale, intitulé « Bénéficiaires », dispose :

« (1) A droit à l'allocation familiale [bavaroise] toute personne qui

1. a son logement principal ou sa résidence habituelle dans l'État libre de Bavière,
2. vit avec son enfant sous un même toit et
3. élève lui-même cet enfant et veille à ce qu'il bénéficie de services d'accueil de la petite enfance propice à son développement.

[L'allocation familiale bavaroise n'est pas versée] lorsque l'enfant a sa résidence habituelle dans un État qui n'est pas un État membre de l'Union européenne ou devant être traité de la même manière qu'un État membre de l'Union européenne en vertu du droit de l'Union ou d'une convention internationale. [...]

[...] »

11 Aux termes de l'article 3 de la loi bavaroise sur l'allocation familiale, intitulé « Montant, versement et période de référence ; pouvoir réglementaire » :

« (1) L'allocation familiale [bavaroise] s'élève à 250 euros par mois respectivement pour le premier et le deuxième enfant du bénéficiaire, et à 300 euros par mois pour le troisième enfant et pour chaque enfant supplémentaire du bénéficiaire. [...] Lorsque l'enfant a sa résidence habituelle dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État qui doit être traité de la même manière qu'un État membre de l'Union européenne en vertu du droit de l'Union ou d'une convention internationale, le ministère de la Famille, du Travail et des Affaires sociales de l'État libre de Bavière est habilité à

fixer par voie réglementaire un montant de prestation adapté au coût de la vie sur le lieu de résidence habituel.

(2) L'allocation familiale [bavaroise] est versée dans le courant du mois de vie pour lequel elle est octroyée.

(3) L'allocation familiale [bavaroise] peut être perçue à partir du premier jour du 13^e mois de vie jusqu'à la fin du 36^e mois de vie de l'enfant.

[...] »

12 L'article 4 de la loi bavaroise sur l'allocation familiale, intitulé « Relations avec d'autres prestations », prévoit :

« Sont imputées sur l'allocation familiale [bavaroise] des prestations comparables auxquelles une personne bénéficiaire en vertu de l'article 2 a droit en dehors de la Bavière ou vis-à-vis d'une institution supranationale ou intergouvernementale. Aussi longtemps qu'aucune demande d'octroi des prestations comparables visées dans la première phrase n'est introduite, le droit à l'allocation familiale [bavaroise] est suspendu jusqu'à concurrence du montant pouvant éventuellement être atteint par la prestation comparable. »

L'AVSG

13 La Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (règlement d'application de la législation sociale), du 2 décembre 2008, (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, p. 912 et 982, ci-après l'« AVSG »), prévoit, depuis le 8 août 2018, à son article 102, un montant d'allocation familiale moins élevé lorsque la résidence habituelle de l'enfant est située dans l'un des quinze États membres alors énumérés à cet article.

14 Ledit article 102 a été successivement modifié par la Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (règlement portant modification du règlement d'application de la législation sociale), du 1^{er} août 2018 (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, p. 680), et par la Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (règlement portant modification du règlement d'application de la législation sociale), du 28 mars 2022 (*Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt*, p. 98) (ci-après l'« article 102 de l'AVSG dans sa version applicable aux faits de l'espèce »). L'article 102 de l'AVSG dans sa version applicable aux faits de l'espèce disposait :

« Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, première phrase, de la loi bavaroise sur l'allocation familiale, l'allocation familiale bavaroise est octroyée selon le barème reproduit ci-après, lorsque l'enfant a sa résidence habituelle dans l'un des États suivants :

N°	État	Pour un premier ou un deuxième enfant	Pour un troisième enfant ou un enfant supplémentaire
1	Estonie	187,50 [euros]	225,00 [euros]
2	Grèce	187,50 [euros]	225,00 [euros]
3	Croatie	187,50 [euros]	225,00 [euros]
4	Lettonie	187,50 [euros]	225,00 [euros]
5	Lituanie	187,50 [euros]	225,00 [euros]
6	Malte	187,50 [euros]	225,00 [euros]
7	Pologne	187,50 [euros]	225,00 [euros]
8	Portugal	187,50 [euros]	225,00 [euros]
9	Slovaquie	187,50 [euros]	225,00 [euros]
10	Slovénie	187,50 [euros]	225,00 [euros]
11	République tchèque	187,50 [euros]	225,00 [euros]
12	Hongrie	187,50 [euros]	225,00 [euros]

13	Chypre	187,50 [euros]	225,00 [euros]
14	Bulgarie	125,00 [euros]	150,00 [euros]
15	Roumanie	125,00 [euros]	150,00 [euros]

»

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

15 Par une lettre de mise en demeure du 12 novembre 2021, la Commission a invité la République fédérale d'Allemagne à présenter ses observations sur la conformité au droit de l'Union du mécanisme institué à l'article 102 de l'AVSG dans sa version applicable aux faits de l'espèce.

16 L'article 102 de l'AVSG dans sa version applicable aux faits de l'espèce fixait à 187,50 euros par mois et, à partir du troisième enfant, à 225 euros par mois le montant de l'allocation familiale bavaroise versé au titre des enfants ayant leur résidence habituelle dans certains États membres désignés dans l'AVSG. Ce montant était par ailleurs fixé à 125 euros par mois et, à partir du troisième enfant, à 150 euros par mois, pour les enfants ayant leur résidence habituelle dans certains autres États membres.

17 Dans sa lettre de mise en demeure, la Commission a estimé que la réduction du montant de l'allocation familiale bavaroise en fonction du lieu de résidence habituelle de l'enfant, lorsque cette résidence était établie dans certains États membres, par rapport au montant de cette allocation versé lorsque l'enfant résidait habituellement en Allemagne, était contraire aux articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004, qui prévoient que les prestations en espèces ne peuvent faire l'objet d'aucune réduction en raison du fait qu'un membre de la famille, tel qu'un enfant, réside dans un autre État membre. De plus, dès lors qu'elle concerne essentiellement des travailleurs d'autres États membres, la Commission soutenait qu'une telle réduction du montant de l'allocation familiale bavaroise constituait une discrimination indirecte contraire à l'article 45 TFUE, à l'article 4 du règlement n° 883/2004 et à l'article 7 du règlement n° 492/2011.

18 Dans sa réponse du 11 mars 2022, la République fédérale d'Allemagne a fait valoir que les articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004 permettaient de réduire le montant de l'allocation familiale bavaroise selon le lieu de résidence de l'enfant, afin de tenir compte du coût réel de la vie dans les États membres désignés à l'article 102 de l'AVSG dans sa version applicable aux faits de l'espèce.

19 Par son avis motivé du 26 janvier 2023, la Commission a maintenu, en substance, sa position. Elle s'est, en outre, référée à l'arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales) (C-328/20, EU:C:2022:468), dans lequel la Cour

aurait jugé que l'adaptation des prestations familiales en fonction du coût de la vie dans l'État membre de résidence de l'enfant était contraire au droit de l'Union.

20 Le 24 mars 2023, la République fédérale d'Allemagne a transmis à la Commission la réponse de l'État libre de Bavière. Ce dernier soutenait que, compte tenu de l'objet de l'allocation familiale bavaroise, qui consisterait à favoriser l'éducation, l'instruction et la santé des enfants et non pas uniquement à compenser la charge additionnelle pesant sur la famille du fait de ces derniers, la solution de l'arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales) (C-328/20, EU:C:2022:468), n'était pas transposable à cette allocation familiale.

21 N'étant pas convaincue par cette réponse, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

22 Par décisions du président de la Cour du 28 janvier 2025, la République tchèque et la République de Pologne ont été admises à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.

Sur le recours

23 Au soutien de son recours, la Commission soulève deux griefs. Le premier grief est tiré de la violation des articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004 et le second grief est tiré de la violation de l'article 45 TFUE, de l'article 4 de ce règlement ainsi que de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.

Sur le premier grief, tiré de la violation des articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004

Argumentation des parties

24 La Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne d'avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004 en raison de la législation adoptée par l'État libre de Bavière instituant l'allocation familiale bavaroise, en ce que cette législation prévoit que les travailleurs affiliés à la sécurité sociale allemande dont les enfants ont leur résidence habituelle dans certains États membres perçoivent un montant inférieur à celui perçu par les travailleurs dont les enfants résident en Allemagne ou dans certains autres États membres.

25 Cette institution fait valoir que la circonstance que l'indexation de l'allocation familiale bavaroise pour les travailleurs ayant un enfant résidant habituellement dans certains États membres tienne compte du coût de la vie dans ces États ne change rien à la contrariété de ce mécanisme au droit de l'Union, dans la mesure où cette allocation n'a pas de lien avec les charges réelles assumées par les parents et qu'elle est octroyée indépendamment de toute appréciation de leurs besoins réels.

26 Se référant à l'arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales) (C-328/20, EU:C:2022:468, points 50 et 51), la Commission

indique que l'égalité de traitement entre les travailleurs relevant du règlement n° 883/2004 doit être appréciée en tenant compte de la valeur absolue des prestations versées et que les États membres ne peuvent procéder à une adaptation de ce montant en fonction de l'État membre de résidence des enfants.

27 Elle relève, à cet égard, que l'objectif poursuivi par l'allocation familiale bavaroise est tellement large que cette allocation doit être regardée comme visant à compenser de manière générale les charges familiales supplémentaires occasionnées par un enfant. Elle souligne que ladite allocation est attribuée forfaitairement en fonction de l'âge et du nombre d'enfants et que son montant n'est pas corrélé aux dépenses réelles engagées par les parents. Aucune indication concrète ne serait d'ailleurs fournie par la République fédérale d'Allemagne ou par les travaux préparatoires à l'adoption de la législation de l'État libre de Bavière instituant l'allocation familiale bavaroise quant aux dépenses prises en compte pour calculer le montant de base de cette allocation. Il semblerait donc plutôt que ce montant ait été fixé en fonction des disponibilités budgétaires de l'État libre de Bavière.

28 Enfin, à supposer même qu'une indexation de l'allocation familiale bavaroise en fonction du coût réel de la vie dans l'État membre de résidence habituelle des enfants soit possible, les modalités d'indexation en cause ne seraient pas cohérentes, puisqu'elles ne tiendraient pas compte des différences de coût de la vie entre les différents Länder et que cette indexation ne jouerait jamais à la hausse, ce qui se justifierait pourtant pour les travailleurs dont les enfants résident dans des États relevant du champ d'application du règlement n° 883/2004 où le niveau des prix est significativement plus élevé qu'en Allemagne, en particulier en Irlande, au Luxembourg, en Norvège ou en Suisse.

29 La République fédérale d'Allemagne soutient, notamment, qu'il ressort du règlement n° 883/2004 ainsi que de la jurisprudence de la Cour, en particulier de l'arrêt du 16 juin 2022, *Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales)* (C-328/20, EU:C:2022:468, point 55), que le lieu de résidence est susceptible d'être pris en compte pour le calcul des prestations liées à l'environnement économique et social de la personne concernée. Elle fait valoir que le montant de l'allocation familiale bavaroise n'est pas modulé en fonction du seul lieu de résidence de l'enfant, mais est indexé sur les disparités du coût de la vie entre les États membres, de sorte que le versement de montants d'allocation différenciés serait objectivement justifié.

30 Cela étant, bien que le montant de l'allocation familiale bavaroise dépende principalement des conditions de vie réelles au lieu de résidence de l'enfant, rien n'obligerait l'État libre de Bavière à en déterminer ce montant de manière individualisée. La République fédérale d'Allemagne se réfère, à cet égard, au large pouvoir de forfaitisation et de catégorisation qui serait reconnu au législateur national en vertu d'une jurisprudence constante de la Cour (arrêts du 23 mai 1996, *O'Flynn*, C-237/94,

EU:C:1996:206, point 29 ; du 26 septembre 2013, Dansk Jurist-og Økonomforbund, C-546/11, EU:C:2013:603, point 70, et du 24 février 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, points 33 et 34 ainsi que jurisprudence citée).

31 Au soutien de son argumentation, la République fédérale d'Allemagne se réfère aussi à l'arrêt du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86, EU:C:1988:452, point 16), dont la solution serait transposable à l'allocation familiale bavaroise, et conteste le fait que cette allocation aurait pour objet de compenser de manière générale les charges de famille, une telle finalité étant poursuivie par d'autres prestations sociales et avantages fiscaux. L'absence de contrôle de l'utilisation de ladite allocation répondrait à des considérations d'ordre pratique et ne serait pas de nature à modifier cette analyse.

32 Concrètement, l'indexation de l'allocation familiale bavaroise serait réalisée selon une classification par groupes de pays reflétant les conditions de vie réelles prévalant dans les États membres, qui correspondrait à celle utilisée en matière d'abattements fiscaux pour enfants à charge dans le cadre de l'impôt sur le revenu. Cette classification serait mise à jour régulièrement et fondée sur le revenu par habitant. En outre, l'indexation de cette allocation serait proportionnée, puisqu'elle ne s'appliquerait que dans les cas dans lesquels le revenu par habitant est inférieur ou égal à 60 % du revenu par habitant en Allemagne.

33 Quant à l'absence d'indexation de l'allocation familiale bavaroise à l'intérieur de l'Allemagne malgré des écarts parfois importants de revenu par habitant entre les Länder, cet État membre fait valoir qu'il n'existe pas entre les Länder d'écarts de prix tels qu'ils seraient susceptibles de déclencher l'indexation. S'agissant de l'absence d'indexation à la hausse selon les États, il indique que les cas dans lesquels le coût de la vie dans l'État membre de résidence de l'enfant est significativement plus élevé qu'en Allemagne sont tout à fait marginaux. La jurisprudence admettrait de toute façon qu'un État membre puisse procéder à un plafonnement des prestations sociales à hauteur du montant versé dans l'État membre de résidence (arrêt du 23 mai 1996, O'Flynn, C-237/94, EU:C:1996:206, point 29).

Appréciation de la Cour

34 À titre liminaire, il convient de constater qu'il n'est pas contesté que l'allocation familiale bavaroise constitue une prestation familiale au sens de l'article 1^{er}, sous z), du règlement n° 883/2004, et qu'elle relève donc du champ d'application de ce règlement, en vertu de son article 3, paragraphe 1, sous j).

35 Partant, l'allocation familiale bavaroise doit être conforme à l'article 7 du règlement n° 883/2004, qui dispose que, sauf dans les cas où ce règlement en dispose autrement, « les prestations en espèce dues en vertu de la législation d'un ou de plusieurs États membres [...] 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 dans lequel se trouve l'institution débitrice ».

36 À cet égard, l'article 67 du règlement n° 883/2004 instaure 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 qui est compétent pour verser ces prestations, comme si ceux-ci résidaient dans ce dernier État membre [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 44 et jurisprudence citée].

37 Dès lors que l'article 67 du règlement n° 883/2004 reprend les prescriptions de l'article 7 de ce règlement en ce qui concerne spécifiquement les prestations familiales, la violation de cette première disposition entraîne également la violation de la seconde [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 45].

38 Par ailleurs, la Cour a itérativement jugé que les articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004 visent 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 [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 46 et jurisprudence citée].

39 L'article 67 du règlement n° 883/2004 exige ainsi une stricte équivalence entre les montants des prestations familiales servies par un État membre aux travailleurs dont les membres de la famille résident dans cet État membre et à ceux dont les membres de la famille résident dans un autre État membre. Contrairement à ce que soutient la République fédérale d'Allemagne, les écarts de pouvoir d'achat entre les États membres ne justifient pas, au regard de cette disposition, qu'un État membre puisse servir à cette seconde catégorie de personnes des prestations d'un montant différent de celui accordé aux personnes relevant de la première catégorie [voir, en ce sens, arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 47].

40 Certes, le principe de l'assimilation instauré à l'article 67 du règlement n° 883/2004 n'est pas absolu, en ce sens que, lorsque plusieurs droits sont dus en vertu de différentes législations, les règles anticumul prévues à l'article 68 de ce règlement s'appliquent [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 48].

41 S'agissant précisément de l'article 68, paragraphe 2, du règlement n° 883/2004, la Cour a jugé qu'une telle règle anticumul 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 [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 49].

42 L'examen du traitement réservé aux travailleurs visés par le règlement n° 883/2004 doit donc porter sur la valeur économique de ces prestations en fonction non pas du pouvoir d'achat et du niveau de prix du lieu de résidence des personnes concernées, mais du montant des prestations qui sont dues [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 50].

43 Eu égard à la fiction prévue à l'article 67 du règlement n° 883/2004, selon laquelle une personne peut prétendre aux prestations familiales pour les membres de sa famille qui résident dans un État membre autre que celui qui est compétent pour verser ces prestations comme si ceux-ci résidaient dans ce dernier État membre, et compte tenu du fait que les travailleurs migrants doivent pouvoir profiter des politiques sociales de l'État membre d'accueil dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux, puisqu'ils contribuent au financement de ces politiques avec les contributions fiscales et sociales qu'ils paient dans cet État, en vertu de l'activité salariée qu'ils y exercent, les États membres ne sauraient, sans violer ce règlement, procéder à une adaptation du montant des prestations familiales en fonction de l'État de résidence des enfants du bénéficiaire [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 51].

44 Or, force est de constater que tel est précisément le cas en l'espèce. En effet, seuls les bénéficiaires de l'allocation familiale bavaroise dont les enfants résident dans certains États membres autres que la République fédérale d'Allemagne voient le montant de cette allocation réduit en fonction du coût de la vie dans l'État membre de résidence de leurs enfants. Un tel mécanisme ne tient pas compte, en revanche, des différences de coût de la vie pouvant exister entre les différentes régions de résidence des enfants sur le territoire allemand. Il ne s'applique pas non plus aux bénéficiaires dont les enfants résident dans des États membres dans lesquels le coût de la vie serait plus élevé qu'en Allemagne.

45 De plus, il n'apparaît pas que le montant de l'allocation familiale bavaroise, dont l'objectif consiste, de manière générale, à donner aux parents la marge de manœuvre nécessaire pour faire les choix qu'ils estiment appropriés en ce qui concerne l'instruction et l'éducation de leurs enfants âgés de 13 à 36 mois, varie en fonction du coût des dépenses réellement engagées pour l'entretien de ces derniers, puisque cette allocation est allouée de manière forfaitaire, en fonction du nombre et de l'âge des enfants, indépendamment de toute appréciation individuelle des besoins des bénéficiaires.

46 À cet égard, l'allocation familiale bavaroise se distingue des prestations en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 27 septembre 1988, Lenoir (313/86,

EU:C:1988:452), destinées, notamment, à couvrir certains frais spécifiquement occasionnés par la rentrée scolaire et qui étaient donc liées à l'environnement économique et social des enfants concernés. La Cour a d'ailleurs jugé, au point 16 de cet arrêt, que, si des prestations périodiques en espèces sont accordées exclusivement en fonction du nombre et, le cas échéant, de l'âge des membres de la famille, l'octroi de ces prestations reste justifié quelle que soit la résidence du bénéficiaire et de sa famille. La République fédérale d'Allemagne ne saurait donc tirer argument dudit arrêt.

47 Il convient encore de préciser à toutes fins utiles, en réponse aux arguments invoqués par cet État membre concernant les modalités d'indexation de l'allocation familiale bavaroise, que, même dans un cas où l'adoption d'un tel mécanisme d'indexation en fonction du coût de la vie au lieu de résidence des enfants serait admissible, les modalités d'indexation retenues en l'espèce ne permettent pas de rendre compte de manière cohérente des disparités existant entre les États membres au regard de ce critère. Il ressort, en effet, du dossier soumis à la Cour que cette indexation n'est susceptible de jouer qu'à la baisse et qu'elle ne repose pas sur une analyse précise du coût de la vie dans les États membres, mais consiste seulement en une classification de ces derniers en trois grands groupes. En tout état de cause, en l'occurrence, à supposer que l'État libre de Bavière ait adopté un mécanisme d'indexation plus cohérent de l'allocation familiale bavaroise en fonction du coût de la vie au lieu de résidence des enfants, un tel mécanisme hypothétique ne serait pas pour autant conforme au droit de l'Union dès lors que, ainsi qu'il est relevé au point 45 du présent arrêt, l'allocation familiale bavaroise ne varie pas en fonction du coût des dépenses réellement engagées pour l'entretien des enfants des bénéficiaires.

48 Le large pouvoir de forfaitisation dont disposerait le législateur national en vertu de la jurisprudence de la Cour et le fait que cette classification serait fondée sur celle utilisée au niveau national pour le calcul de certains avantages en matière de fiscalité directe, qui s'inscrit dans un tout autre contexte, ne sont pas de nature à remettre en cause cette conclusion.

49 Eu égard à ce qui précède, le premier grief, tiré de la violation des articles 7 et 67 du règlement n° 883/2004, doit être accueilli.

Sur le second grief, tiré de la violation de l'article 45 TFUE, de l'article 4 du règlement n° 883/2004 et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011

Argumentation des parties

50 La Commission estime que, en raison de l'institution par l'État libre de Bavière d'un régime de prestations familiales dans lequel les travailleurs dont les enfants résident habituellement dans certains États perçoivent des allocations d'un montant inférieur à celui perçu par les travailleurs dont les enfants résident habituellement en Allemagne ou dans d'autres États membres, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux

obligations qui lui incombent en vertu du principe d'égalité de traitement énoncé à l'article 45 TFUE et concrétisé à l'article 4 du règlement n° 883/2004 ainsi qu'à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.

51 La Commission rappelle, à cet égard, qu'une distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux, constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité qui ne peut être admise qu'à la condition d'être objectivement justifiée, c'est-à-dire d'être propre à garantir la réalisation d'un objectif légitime et de ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt du 16 juin 2022, *Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales)* (C-328/20, EU:C:2022:468, points 98, 99 et 102 à 104).

52 Cette institution indique que la justification tenant à la difficulté d'une adaptation du montant de l'allocation familiale bavaroise à la situation de chaque enfant, que ce soit en Bavière, dans le reste de l'Allemagne ou dans les autres États membres de l'Union, laquelle ne pourrait être effectuée autrement qu'au moyen d'un calcul forfaitaire, ne constitue pas un motif légitime susceptible de justifier une discrimination indirecte.

53 La République fédérale d'Allemagne estime, pour sa part, que l'indexation de l'allocation familiale bavaroise n'est pas constitutive d'une discrimination indirecte contraire au droit de l'Union, dès lors que cette allocation est liée à l'environnement économique et social de l'enfant.

54 En effet, d'une part, les personnes dont les enfants résident en Bavière et celles dont les enfants vivent dans un État membre de l'Union où le coût de la vie est inférieur ne seraient pas dans des situations comparables. Ce serait au contraire l'absence d'indexation qui serait problématique au regard du principe d'égalité de traitement. D'autre part, l'indexation de l'allocation familiale bavaroise serait objectivement justifiée dans la mesure où elle viserait à tenir compte du coût de la vie dans l'État de résidence habituelle de l'enfant, où il existerait un lien étroit entre cette indexation et la finalité spécifique poursuivie par cette allocation, où l'administration disposerait d'un large pouvoir de catégorisation et de forfaitisation et, enfin, dans la mesure où ladite indexation ne jouerait qu'en cas d'écart significatif entre le revenu par habitant en Allemagne et dans un autre État membre.

Appréciation de la Cour

55 À titre liminaire, il convient de rappeler que la notion d'« avantage social », étendue par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 aux travailleurs ressortissants d'autres États membres, comprend tous les avantages, liés ou non à un contrat d'emploi, qui sont généralement reconnus aux travailleurs nationaux, en raison

principalement de leur qualité objective de travailleurs ou du simple fait de leur résidence sur le territoire national, et dont l'extension aux travailleurs ressortissants d'autres États membres apparaît dès lors comme de nature à faciliter leur mobilité à l'intérieur de l'Union et, partant, leur intégration dans l'État membre d'accueil, et que la référence faite par cette disposition aux avantages sociaux ne saurait être interprétée limitativement [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 95 et jurisprudence citée].

56 Il ressort, par ailleurs, de la jurisprudence de la Cour que certaines prestations sont susceptibles de constituer tant des prestations familiales, au sens de l'article 3, paragraphe 1, sous j), du règlement n° 883/2004, qu'un avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 96 et jurisprudence citée]. Il n'est pas contesté que tel est, en l'espèce, le cas de l'allocation familiale bavaroise.

57 En tout état de cause, l'article 4 du règlement n° 883/2004 et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 concrétisent tous deux la règle de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale inscrite à l'article 45 TFUE. Dès lors, ces deux dispositions doivent, en principe, être interprétées de la même façon et en conformité avec cet article 45 [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 98].

58 Conformément à la jurisprudence de la Cour, une distinction fondée sur la résidence, qui est susceptible de jouer davantage au détriment des ressortissants d'autres États membres dans la mesure où les non-résidents sont le plus souvent des non-nationaux, constitue une discrimination indirecte fondée sur la nationalité, qui ne peut être admise qu'à la condition d'être objectivement justifiée [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 99 et jurisprudence citée].

59 En l'espèce, le montant de l'allocation familiale bavaroise varie en fonction de l'État membre de résidence des enfants. Ce mécanisme d'indexation, qui ne peut jouer qu'à la baisse, ne concerne que certains États membres autres que la République fédérale d'Allemagne. Il ne s'applique pas en cas de résidence des enfants sur le territoire allemand.

60 La réduction du montant de l'allocation familiale bavaroise découlant du critère lié à la résidence des enfants affecte donc essentiellement des travailleurs migrants, dont les enfants sont plus particulièrement susceptibles de résider dans un autre État membre [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 101 et jurisprudence citée].

61 Or, l'allocation familiale bavaroise, qui présente un caractère forfaitaire, n'est pas calculée de manière à couvrir les coûts réels engendrés pour les parents par l'instruction et l'éducation de leurs jeunes enfants.

62 En outre, les travailleurs migrants sont soumis, à cet égard, au même régime de cotisation que les autres travailleurs.

63 Dans ces conditions, les travailleurs migrants ne se trouvent pas, en ce qui concerne le bénéfice de cette allocation, dans une situation différente de celle des autres travailleurs.

64 Le mécanisme d'indexation de ladite allocation en fonction de l'État membre de résidence des enfants est donc constitutif d'une discrimination indirecte fondée sur la nationalité, qui ne peut être admise que si elle est objectivement justifiée [voir, par analogie, arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, points 102 et 103].

65 La Cour a itérativement jugé que, pour être justifiée, une telle discrimination indirecte doit être propre à garantir la réalisation d'un objectif légitime et ne pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif [arrêt du 16 juin 2022, Commission/Autriche (Indexation des prestations familiales), C-328/20, EU:C:2022:468, point 104].

66 Selon la République fédérale d'Allemagne, l'indexation de l'allocation familiale bavaroise en fonction de l'État membre de résidence des enfants serait justifiée par l'objectif d'assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires de cette allocation en tenant compte des différences de coût de la vie entre les États membres. Une telle justification ne saurait toutefois être admise, s'agissant d'une allocation familiale dont le versement n'est pas lié à l'environnement économique et social des enfants, pour les motifs figurant aux points 45 et 46 du présent arrêt.

67 Il convient également de relever que, pour les motifs indiqués au point 47 du présent arrêt, les modalités d'indexation de l'allocation familiale bavaroise n'apparaissent, en tout état de cause, pas cohérentes au regard de cet objectif.

68 La discrimination indirecte fondée sur la nationalité résultant du mécanisme d'indexation de l'allocation familiale bavaroise en fonction de l'État membre de résidence des enfants concernés n'apparaît, par suite, pas justifiée, de sorte que le second grief, tiré de la violation de l'article 4 du règlement n° 883/2004 et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, doit être également accueilli.

69 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE, des articles 4, 7 et 67 du règlement n° 883/2004 ainsi que de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 en raison de l'adoption et du maintien en

vigueur, dans l'État libre de Bavière, d'un mécanisme d'indexation d'une allocation familiale en vertu duquel les bénéficiaires de cette allocation dont les enfants résident dans certains États membres perçoivent un montant inférieur à celui perçu par les bénéficiaires de ladite allocation dont les enfants résident sur le territoire allemand ou dans d'autres États membres.

Sur les dépens

70 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation aux dépens de la République fédérale d'Allemagne et celle-ci ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

71 Aux termes de l'article 140, paragraphe 1, de ce règlement de procédure, les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. Par conséquent, la République tchèque et la République de Pologne supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (sixième chambre) déclare et arrête :

1) En raison de l'adoption et du maintien en vigueur, dans le Freistaat Bayern (État libre de Bavière, Allemagne) d'un mécanisme d'indexation d'une allocation familiale en vertu duquel les bénéficiaires de cette allocation dont les enfants résident dans certains États membres perçoivent un montant inférieur à celui perçu par les bénéficiaires de ladite allocation dont les enfants résident sur le territoire allemand ou dans d'autres États membres, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 45 TFUE, des articles 4, 7 et 67 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, ainsi que de l'article 7, paragraphe 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.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.

3) La République tchèque et la République de Pologne supportent leurs propres dépens.

Signatures

* Langue de procédure : l'allemand.