

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

2 avril 2020 (*)

« Renvoi préjudiciel – Article 45 TFUE – Sécurité sociale des travailleurs migrants – Règlement (CE) no 883/2004 – Article 1er, sous i) – Libre circulation des travailleurs – Égalité de traitement – Avantages sociaux – Directive 2004/38/CE – Article 2, point 2 – Règlement (UE) no 492/2011 – Article 7, paragraphe 2 – Allocation familiale – Notion de “membres de la famille” – Exclusion de l’enfant du conjoint de travailleurs non-résidents – Différence de traitement avec l’enfant du conjoint de travailleurs résidents – Justification »

Dans l’affaire C-802/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par le conseil supérieur de la sécurité sociale (Luxembourg), par décision du 17 décembre 2018, parvenue à la Cour le 19 décembre 2018, dans la procédure

Caisse pour l’avenir des enfants

contre

FV,

GW,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. M. Safjan, président de chambre, M^{me} C. Toader et M. N. Jääskinen (rapporteur), juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

- pour la Caisse pour l’avenir des enfants, par M^{es} R. Jazbinsek et A. Rodesch, avocats,**
- pour FV et GW, par M^e P. Peuvrel, avocat,**
- pour la Commission européenne, par M. B.-R. Killmann et M^{me} C. Valero, en qualité d’agents,**

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

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 45 TFUE, de l'article 2, point 2, de la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, et rectificatifs JO 2004, L 229, p. 35, et JO 2005, L 197, p. 34), de l'article 1^{er}, sous i), 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 (JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), 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 (JO 2011, L 141, p. 1).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Caisse pour l'avenir des enfants (Luxembourg) (ci-après la « CAE ») à FV, travailleur frontalier, et à GW, son épouse, au sujet du refus de cette caisse d'octroyer des allocations familiales pour l'enfant issu du premier mariage de GW, cet enfant ne présentant pas de lien de filiation avec FV.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

La directive 2004/38

- 3 L'article 2 de la directive 2004/38 prévoit :

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

- 1) "citoyen de l'Union" : toute personne ayant la nationalité d'un État membre ;
- 2) "membre de la famille" :
 - a) le conjoint ;
 - b) le partenaire avec lequel le citoyen de l'Union a contracté un partenariat enregistré, sur la base de la législation d'un État membre, si, conformément à la législation de l'État membre d'accueil, les partenariats enregistrés sont équivalents au mariage, et dans le respect des conditions prévues par la législation pertinente de l'État membre d'accueil ;
 - c) les descendants directs qui sont âgés de moins de vingt-et-un ans ou qui sont à charge, et les descendants directs du conjoint ou du partenaire tel que visé au point b) ;

[...] »

Le règlement n° 883/2004

- 4 Aux termes de l'article 1^{er} du règlement n° 883/2004 :

« Aux fins du présent règlement :

[...]

- i) les termes "membre de la famille" désignent :

- 1)
 - i) toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage par la législation au titre de laquelle les prestations sont servies ;
 - ii) pour ce qui est des prestations en nature selon le titre III, chapitre 1, sur la maladie, la maternité et les prestations de paternité assimilées, toute personne définie ou admise comme membre de la famille ou désignée comme membre du ménage par la législation de l'État membre dans lequel réside l'intéressé ;
- 2) si la législation d'un État membre qui est applicable en vertu du point 1) ne permet pas de distinguer les membres de la famille des autres personnes auxquelles ladite législation est applicable, le conjoint, les enfants mineurs et les enfants majeurs à charge sont considérés comme membres de la famille ;
- 3) au cas où, conformément à la législation applicable en vertu des points 1) et 2), une personne n'est considérée comme membre de la famille ou du ménage que lorsqu'elle vit dans le même ménage que la personne assurée ou le titulaire de pension, cette condition est réputée remplie lorsque cette personne est principalement à la charge de la personne assurée ou du titulaire de pension ;

[...]

- 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. »

5 L'article 2, paragraphe 1, de ce règlement énonce :

« Le présent règlement s'applique aux ressortissants de l'un des États membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants. »

6 L'article 3, paragraphe 1, dudit règlement prévoit :

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

[...]

- j) les prestations familiales. »

7 L'article 67 du règlement n° 883/2004, intitulé « Membres de la famille résidant dans un autre État membre », se lit comme suit :

« 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, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 492/2011 dispose :

« 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. »

La directive 2014/54/UE

9 Le considérant 1 de la directive 2014/54/UE du Parlement européen et du Conseil, du 16 avril 2014, relative à des mesures facilitant l'exercice des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs (JO 2014, L 128, p. 8), est rédigé comme suit :

« La libre circulation des travailleurs est une liberté fondamentale des citoyens de l'Union et constitue l'un des piliers du marché intérieur de l'Union consacré par l'article 45 [TFUE]. Elle trouve sa concrétisation dans le droit de l'Union visant à garantir le plein exercice des droits conférés aux citoyens de l'Union et aux membres de leur famille. L'expression "membres de leur famille" devrait être comprise comme ayant la même signification que l'expression définie à l'article 2, point 2), de la directive [2004/38], qui s'applique également aux membres de la famille des travailleurs frontaliers. »

10 L'article 1^{er} de la directive 2014/54 prévoit :

« La présente directive énonce des dispositions destinées à faciliter et à uniformiser la manière d'appliquer et de faire respecter les droits conférés par l'article 45 [TFUE] et par les articles 1^{er} à 10 du règlement [n° 492/2011]. La présente directive s'applique aux citoyens de l'Union qui exercent ces droits et aux membres de leur famille [...] »

11 Aux termes de l'article 2 de cette directive :

« 1. La présente directive s'applique aux aspects suivants de la libre circulation des travailleurs, tels qu'ils sont visés de l'article 1^{er} à l'article 10 du règlement [n° 492/2011] :

[...]

c) le bénéfice des avantages sociaux et fiscaux ;

[...]

2. Le champ d'application de la présente directive est identique à celui du règlement [n° 492/2011]. »

Le droit luxembourgeois

12 Les dispositions pertinentes sont les articles 269 et 270 du code de la sécurité sociale (ci-après le « code »), dans leur version applicable à partir du 1^{er} août 2016, date d'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016, portant modification du code de la sécurité sociale, de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu, et abrogeant la loi modifiée du 21 décembre 2007 concernant le boni pour enfant (*Mémorial* A 2016, p. 2348, ci-après la « loi du 23 juillet 2016 »).

13 L'article 269, paragraphe 1, du code, dans sa version applicable à partir du 1^{er} août 2016, dispose :

« Il est introduit une allocation pour l'avenir des enfants, ci-après "allocation familiale".

Ouvre droit à l'allocation familiale :

- a) chaque enfant, qui réside effectivement et de manière continue au Luxembourg et y ayant son domicile légal ;
- b) les membres de famille tels que définis à l'article 270 de toute personne soumise à la législation luxembourgeoise et relevant du champ d'application des règlements européens ou d'un autre instrument bi- ou multilatéral conclu par le Luxembourg en matière de sécurité sociale et prévoyant le paiement des allocations familiales suivant la législation du pays d'emploi. Les membres de la famille doivent résider dans un pays visé par les règlements ou instruments en question. »

- 14 Aux termes de l'article 270 du code, dans sa version applicable à partir du 1^{er} août 2016, « [p]our l'application de l'article 269, paragraphe 1^{er}, point b), sont considérés comme membres de famille d'une personne et donnent droit à l'allocation familiale, les enfants nés dans le mariage, les enfants nés hors mariage et les enfants adoptifs de cette personne ».
- 15 Conformément à l'article 272, paragraphe 1, première phrase, du code, dans sa version applicable à partir du 1^{er} août 2016, « [l]e montant de l'allocation familiale est fixé à 265 euros par enfant et par mois ».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 16 FV travaille au Luxembourg et réside en France avec son épouse, GW, ainsi que leurs trois enfants, dont l'un, HY, est né d'une précédente union de GW. GW exerce l'autorité parentale exclusive sur HY. Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016, le ménage bénéficiait des allocations familiales pour ces trois enfants, en raison de la qualité de travailleur frontalier de FV.
- 17 À compter de la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016, ayant modifié le code en excluant notamment les enfants du conjoint ou du partenaire de la notion de « membres de la famille » définie à l'article 270 de celui-ci, le ménage a cessé de bénéficier de ces allocations pour HY.
- 18 En effet, par décision du 8 novembre 2016, la CAE, se fondant notamment sur l'article 67 du règlement n° 883/2004 et sur les articles 269 et 270 du code, dans leur version applicable à partir de la date d'entrée en vigueur de la loi du 23 juillet 2016, a considéré que FV n'avait plus droit à l'allocation familiale pour HY à partir du 1^{er} août 2016, enfant né le 5 décembre 2000 et élevé dans le ménage que celui-ci forme avec GW depuis le mois de juillet 2008. Cet enfant étant issu d'une précédente union de GW et ne présentant pas de lien de filiation avec FV, il n'aurait pas la qualité de « membre de famille », au sens de ces dispositions, ce qui exclurait le droit à l'allocation familiale luxembourgeoise pour ledit enfant.
- 19 Saisi d'un recours formé par FV contre cette décision, le conseil arbitral de la sécurité sociale (Luxembourg) a, par jugement du 17 novembre 2017, déclaré fondé ce recours en ce qu'il tendait au maintien de l'allocation familiale pour HY au-delà du 31 juillet 2016. Selon le conseil arbitral de la sécurité sociale :
 - les prestations familiales luxembourgeoises constituent un avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 ; elles se rapportent à l'exercice d'une activité salariée dès lors que, pour se les voir attribuer, FV doit être un travailleur soumis à la législation luxembourgeoise ; il n'y a pas lieu de distinguer selon que cet avantage social se traduit, comme en matière de prestations familiales, par un droit propre de l'enfant y ouvrant droit ou par un droit à l'attribution de ces prestations à FV qui en

assume la charge et qui est soumis à la législation sociale luxembourgeoise, qu'il soit travailleur national ou non ;

- le régime institué par les articles 269 et 270 du code, dans leur version applicable à partir du 1^{er} août 2016, institue une différence de traitement selon la résidence de l'enfant concerné dans la mesure où il existe une différence de traitement dans la reconnaissance d'avantages sociaux chez l'attributaire des allocations familiales selon qu'il s'agit d'un travailleur national dont l'enfant du conjoint dont il assume la charge réside au Luxembourg ou d'un travailleur frontalier dont l'enfant du conjoint dont il assume la charge ne réside pas au Luxembourg, mais dans l'État membre d'origine de ce travailleur frontalier ; cela serait contraire à l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011, et
 - même si l'article 1^{er}, sous i), du règlement n° 883/2004 renvoie à la législation nationale de l'État membre sollicité pour définir la notion de « membre de la famille », la loi nationale de référence, à savoir l'article 270 du code, dans sa version applicable depuis le 1^{er} août 2016, serait incompatible avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.
- 20** Par requête déposée le 29 décembre 2017 auprès du conseil supérieur de la sécurité sociale (Luxembourg), la CAE a interjeté appel du jugement du conseil arbitral de la sécurité sociale du 17 novembre 2017. Elle a contesté l'assimilation des prestations familiales à un avantage social et a soutenu que les éléments objectifs qui pourraient justifier une prétendue différence de traitement n'avaient pas été pris en considération.
- 21** FV a objecté que le principe d'égalité de traitement implique que les citoyens de l'Union résidant dans un État membre et se rendant dans un autre État membre pour y travailler aient droit aux prestations sociales, aux avantages sociaux et fiscaux ainsi qu'à l'assistance sociale qui sont disponibles dans l'État membre d'accueil pour ses ressortissants nationaux. Selon FV, le même raisonnement que celui adopté dans l'arrêt du 15 décembre 2016, *Depesme e.a.* (C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955), devrait être suivi par analogie s'agissant de son ménage. Dans cet arrêt, la Cour a jugé que les enfants du conjoint ou du partenaire reconnu par l'État membre d'accueil du travailleur frontalier peuvent être considérés comme les enfants de celui-ci en vue de pouvoir bénéficier du droit de percevoir une aide financière pour la poursuite de leurs études supérieures, une telle aide étant considérée comme un avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.
- 22** Dans ces conditions, le conseil supérieur de la sécurité sociale a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'allocation familiale luxembourgeoise octroyée selon les articles 269 et 270 du [code, dans leur version applicable à partir du 1^{er} août 2016,] doit-elle être assimilée à un avantage social au sens de l'article 45 TFUE et de l'article 7, paragraphe 2, du règlement [n° 492/2011] ?
 - 2) En cas d'assimilation, la définition de membre de la famille applicable en vertu de l'article [1^{er}, sous i),] du règlement n° 883/2004 s'oppose à la définition plus élargie de membre de la famille de l'article 2, point 2, de la directive [2004/38] alors que cette dernière exclut toute autonomie de l'État membre dans la définition de membre de la famille contrairement à ce qui est consacré par le règlement de coordination et exclut à titre subsidiaire toute notion de charge principale. La définition de membre de la famille au sens de l'article 1^{er}, [sous i)], du règlement n° 883/2004 doit-elle dès lors prévaloir au vu de sa spécificité dans le contexte d'une coordination des régimes de sécurité sociale et surtout l'État membre garde-t-il compétence pour définir les membres de la famille qui ouvrent droit à l'allocation familiale ?

- 3) En cas d'application de l'article 2, point 2, de la directive [2004/38] aux prestations familiales et plus précisément à l'allocation familiale luxembourgeoise, l'exclusion de l'enfant du conjoint de la définition du membre de la famille peut-elle être considérée comme une discrimination indirecte justifiée au vu de l'objectif national de l'État membre de consacrer le droit personnel de l'enfant et de la nécessité de protéger l'administration de l'État membre d'emploi alors que l'élargissement du champ personnel d'application constitue une charge déraisonnable pour le système de prestations familiales luxembourgeois qui exporte notamment presque 48 % de ses prestations familiales ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

- 23 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'une allocation familiale liée à l'exercice, par un travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un État membre constitue un avantage social, au sens de ces dispositions.
- 24 Il convient de rappeler que 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, 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 (arrêt du 2 mars 2017, Eschenbrenner, C-496/15, EU:C:2017:152, point 32).
- 25 Il résulte de l'objectif de l'égalité de traitement recherché par l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 que la notion d'« avantage social » étendue par la même disposition aux travailleurs ressortissants d'autres États membres comprend tous les avantages qui, liés ou non à un contrat d'emploi, 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 apte à faciliter leur mobilité à l'intérieur de l'Union et, partant, leur intégration dans l'État membre d'accueil (arrêt du 18 décembre 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, point 47 et jurisprudence citée).
- 26 La Cour a considéré que l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 bénéficie indifféremment tant aux travailleurs migrants résidant dans un État membre d'accueil qu'aux travailleurs frontaliers qui, tout en exerçant leur activité salariée dans ce dernier État membre, résident dans un autre État membre (arrêts du 15 décembre 2016, Depesme e.a., C-401/15 à C-403/15, EU:C:2016:955, point 37, ainsi que du 18 décembre 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a., C-447/18, EU:C:2019:1098, point 41).
- 27 L'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 bénéficie ainsi à un travailleur, tel que FV, qui, tout en travaillant au Luxembourg, réside en France.
- 28 Partant, il y a lieu de vérifier si une allocation telle que l'allocation familiale en cause au principal relève de la notion d'« avantage social », au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.

- 29 À cet égard, la référence faite par cette disposition aux avantages sociaux ne saurait être interprétée limitativement (arrêt du 18 décembre 2019, *Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava e.a.*, C-447/18, EU:C:2019:1098, point 46 et jurisprudence citée).
- 30 Or, en l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que l'allocation familiale en cause au principal, qui constitue un avantage, est liée, pour un travailleur frontalier tel que FV, à l'exercice d'une activité salariée au Luxembourg. Elle n'a été initialement accordée à FV que dans la mesure où il était un travailleur frontalier soumis à la législation luxembourgeoise.
- 31 Une telle allocation constitue ainsi un avantage social, au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011.
- 32 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première question que l'article 45 TFUE et l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 doivent être interprétés en ce sens qu'une allocation familiale liée à l'exercice, par un travailleur frontalier, d'une activité salariée dans un État membre constitue un avantage social, au sens de ces dispositions.

Sur les deuxième et troisième questions

- 33 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1^{er}, sous i), du règlement n° 883/2004, lu en combinaison avec l'article 7, paragraphe 2, du règlement n° 492/2011 et avec l'article 2, point 2, de la directive 2004/38, doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des dispositions d'un État membre en vertu desquelles les travailleurs frontaliers ne peuvent percevoir une allocation familiale liée à l'exercice, par ceux-ci, d'une activité salariée dans un État membre que pour leurs propres enfants, à l'exclusion de ceux de leur conjoint avec lesquels ils n'ont pas de lien de filiation, alors que le droit de percevoir cette allocation existe pour tous les enfants résidant dans ledit État membre.
- 34 En ce qui concerne l'applicabilité du règlement n° 883/2004 à des faits tels que ceux en cause au principal, il convient de vérifier si une allocation, telle que l'allocation familiale en cause au principal, relève du champ d'application matériel de ce règlement.
- 35 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence constante de la Cour, la distinction entre les prestations relevant du champ d'application du règlement n° 883/2004 et celles qui en sont exclues repose essentiellement sur les éléments constitutifs de chaque prestation, notamment les finalités et les conditions d'octroi de celle-ci, et non pas sur le fait