



**COUR DE CASSATION**

**RAPPORT COMPLÉMENTAIRE  
de M. LABAUNE,  
CONSEILLER RÉFÉRENDIAIRE**

**Arrêt n° 1245 du 30 novembre 2023 (B) – Deuxième chambre civile**

**Pourvoi n° 21-18.251**

**Décision attaquée : Cour d'appel de Rennes du 12 mai 2021**

**M. [B] [R]**

**C/**

**L'union de recouvrement des cotisations de  
sécurité sociale et d'allocations familiales  
(URSSAF) de Bretagne**

---

**1 - Rappel des faits et de la procédure**

M. [R] (le cotisant) a été affilié au Régime social des indépendants (RSI) de Bretagne, aux droits duquel vient l'URSSAF de Bretagne, du 18 octobre 2004 au 30 novembre 2017.

L'organisme de sécurité sociale lui a adressé, plusieurs mises en demeure aux fins de recouvrement des cotisations de sécurité sociale, notamment :

- le 11 août 2016, relative aux cotisations du mois de juillet 2016,
- le 12 septembre 2016, relative aux cotisations du mois d'août 2016,
- le 10 octobre 2016, relative aux cotisations du mois de septembre 2016,
- le 9 novembre 2016, relative aux cotisations du mois d'octobre 2016,
- le 8 décembre 2016, relative aux cotisations du mois de novembre 2016,

- le 15 avril 2017, relatives aux cotisations des mois de décembre 2016, février et mars 2017,
- le 20 juin 2017, relatives aux cotisations des mois de mai et juin 2017.

Après avoir sollicité sa « désaffiliation » auprès du RSI par courrier reçu le 27 septembre 2016, le cotisant a contesté ces mises en demeure devant la commission de recours amiable de l'organisme de sécurité sociale. Par trois décisions du 16 janvier 2017 (concernant les mises en demeure des 11 août, 8 septembre et 10 octobre 2016) et trois décisions du 15 mai 2017 (concernant les trois mises en demeure du 15 avril 2017), cette commission, après avoir relevé que le cotisant se prévalait, à l'appui de ses recours, de sa qualité de salarié d'une société portugaise, en qualité de gérant minoritaire, depuis le 4 juillet 2016, de nature à entraîner sa radiation de la sécurité sociale française, a maintenu son affiliation au RSI et confirmé le bien-fondé des mises en demeure litigieuses.

Le cotisant a saisi d'un recours une juridiction chargée du contentieux de la sécurité sociale. Par jugement du 21 mars 2019, le tribunal de grande instance de Saint-Brieuc a, notamment, confirmé les décisions de la commission de recours amiable confirmant l'obligation d'affiliation et de cotisations du cotisant auprès du RSI. Ce jugement était confirmé, sur ce point, par arrêt de la cour d'appel de Rennes du 12 mai 2021.

Le cotisant a formé un pourvoi à l'encontre de cet arrêt le 17 juin 2021.

A la suite du dépôt du rapport du conseiller rapporteur le 14 mars 2023, il a été adressé aux parties, le 20 avril 2023, un avis selon lequel, conformément à l'article 1015 du code de procédure civile, il était envisagé de relever d'office le moyen tiré de ce que la cour d'appel a méconnu son office dès lors que, saisie d'un litige portant sur la détermination de la législation applicable à un cotisant qui invoquait une situation de pluriactivité au sens du règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, il lui appartenait de procéder à cette détermination.

Les parties ont déposé des observations, respectivement les 2 mai 2023, pour M. [R], et 5 mai 2023, pour l'URSSAF.

**Le présent rapport complémentaire a pour objet de fournir des éléments d'analyse du moyen susceptible d'être relevé d'office.**

## **2 - Analyse**

### **2-1. Cadre juridique**

Le présent litige, qui concerne l'examen de la situation d'un travailleur postérieure au 1<sup>er</sup> mai 2010, est soumis au [règlement \(CE\) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004](#), portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, puis modifié par règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, entré en vigueur le 28 juin 2012) (ci-après, le règlement n° 883/2004), et à son règlement d'application, le [règlement](#)

[\(CE\) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009](#) (ci-après le règlement n° 987/2009).

Pour autant, les solutions dégagées sous l'empire des règlements antérieurs (le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, et son règlement d'application, le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972) demeurent pertinentes dès lors que, comme l'a relevé la CJUE, « *le règlement n° 987/2009 a codifié la jurisprudence de la Cour concernant la portée et les effets juridiques du certificat E 101 et la procédure à suivre pour résoudre les éventuels différends entre les institutions des États membres concernés portant sur la validité ou l'exactitude de ce certificat, en consacrant, d'une part, le caractère contraignant de tels certificats et la compétence exclusive de l'institution émettrice quant à l'appréciation de leur validité, et en reprenant explicitement, d'autre part, la procédure de dialogue entre les institutions compétentes des États membres concernés et de conciliation devant la commission administrative en tant que moyen pour résoudre les différends entre ces institutions tant sur l'exactitude des documents établis que sur la détermination de la législation applicable au travailleur concerné* » ([arrêt du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen](#), C-410/21 et C-661/21, point 43 ; [arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a.](#), C-527/16, point 43 et jurisprudence citée). »

Le Titre II du **règlement n° 883/2004** intitulé « Détermination de la législation applicable », comprend les articles 11 à 16.

Aux termes de l'article 11, paragraphe 1, de ce règlement, « *les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. Cette législation est déterminée conformément au présent titre.* »

Sous l'intitulé « Exercice d'activités dans deux ou plusieurs États membres », l'article 13, paragraphe 3 du règlement prévoit que « *la personne qui exerce normalement une activité salariée et une activité non salariée dans différents États membres est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle exerce une activité salariée (...)* »

En application de l'article 14, § 5 ter du règlement n° 987/2009, dans sa rédaction modifiée par le règlement (UE) n° 465/2012 du 22 mai 2012, entré en vigueur le 28 juin 2012, les activités marginales ne sont pas prises en compte pour la détermination de la législation applicable ([arrêt du 13 juillet 2017, Radosław Szoja](#), C-89/16, point 40).

Enfin, en vertu de l'article 72, sous a), du règlement n° 883/2004, la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (ci après la « commission administrative ») est chargée de traiter toute question administrative ou d'interprétation découlant des dispositions de ce règlement ou de celles du règlement n° 987/2009.

L'article 76 du règlement n° 883/2004, intitulé « Coopération », dispose, à ses paragraphes 3, 4 et 6 :

« 3. Aux fins du présent règlement, les autorités et les institutions des États membres peuvent communiquer directement entre elles ainsi qu'avec les personnes intéressées ou leurs mandataires.

4. Les institutions et les personnes couvertes par le présent règlement sont tenues à une obligation mutuelle d'information et de coopération pour assurer la bonne application du présent règlement.

Les institutions, conformément au principe de bonne administration, répondent à toutes les demandes dans un délai raisonnable et communiquent, à cet égard, aux personnes concernées toute information nécessaire pour faire valoir les droits qui leur sont conférés par le présent règlement.

[...]

6. En cas de difficultés d'interprétation ou d'application du présent règlement, susceptibles de mettre en cause les droits d'une personne couverte par celui-ci, l'institution de l'État membre compétent ou de l'État membre de résidence de l'intéressé contacte la ou les institutions du ou des États membres concernés. À défaut d'une solution dans un délai raisonnable, les autorités concernées peuvent saisir la commission administrative. »

Les considérants 1, 2, 8, et 10 du **règlement n° 987/2009** énoncent :

« (1) Le [règlement n° 883/2004] modernise les règles de coordination des régimes nationaux de sécurité sociale des États membres en précisant les mesures et les procédures de mise en œuvre nécessaires et en veillant à leur simplification au bénéfice de tous les acteurs concernés. Il y a lieu de fixer les modalités d'application de ce règlement.

(2) L'organisation d'une coopération plus efficace et plus étroite entre les institutions de sécurité sociale est un facteur essentiel pour permettre aux personnes concernées par le [règlement n° 883/2004] de faire valoir leurs droits dans les meilleurs délais et dans les meilleures conditions possibles (...)

(8) Il convient que les États membres, leurs autorités compétentes ou les institutions de sécurité sociale aient la possibilité de convenir entre eux des procédures simplifiées et des arrangements administratifs qu'ils jugent plus efficaces et mieux adaptés au contexte de leurs systèmes de sécurité sociale respectifs. Toutefois, de tels arrangements ne devraient pas affecter les droits des personnes concernées par le [règlement n° 883/2004] (...)

(10) Pour pouvoir déterminer l'institution compétente, c'est-à-dire celle dont la législation est applicable ou à laquelle incombe le paiement de certaines prestations, il faut que les institutions de deux États membres ou plus examinent la situation objective d'une personne assurée et celle des membres de sa famille. Pour assurer une protection de la personne concernée pendant la durée de ces échanges indispensables entre les institutions, il y a lieu de prévoir son affiliation à titre provisoire à un système de sécurité sociale. »

Le titre I, chapitre II, du règlement n° 987/2009, intitulé « Dispositions relatives à la coopération et aux échanges de données », comprend les articles 2 à 7.

L'article 2 de ce règlement, intitulé « Portée et modalités des échanges entre les institutions », dispose, à son paragraphe 2, que « *les institutions communiquent ou échangent dans les meilleurs délais toutes les données nécessaires à l'établissement et à la détermination des droits et des obligations des personnes auxquelles s'applique le règlement de base. Ces données sont transmises entre les États membres soit directement par les institutions elles-mêmes, soit par l'intermédiaire des organismes de liaison.* »

L'article 5 du règlement n° 987/2009, intitulé « Valeur juridique des documents et pièces justificatives établis dans un autre État membre », énonce :

« 1. *Les documents établis par l'institution d'un État membre qui attestent de la situation d'une personne aux fins de l'application du règlement de base et du règlement d'application, ainsi que les pièces justificatives y afférentes, s'imposent aux institutions des autres États membres aussi longtemps qu'ils ne sont pas retirés ou déclarés invalides par l'État membre où ils ont été établis.*

2. *En cas de doute sur la validité du document ou l'exactitude des faits qui sont à la base des mentions y figurant, l'institution de l'État membre qui reçoit le document demande à l'institution émettrice les éclaircissements nécessaires et, le cas échéant, le retrait dudit document. L'institution émettrice réexamine ce qui l'a amenée à établir le document et, au besoin, le retire.*

3. *En application du paragraphe 2, en cas de doute sur les informations fournies par les intéressés, sur le bien-fondé d'un document ou d'une pièce justificative, ou encore sur l'exactitude des faits qui sont à la base des mentions y figurant, l'institution du lieu de séjour ou de résidence procède, pour autant que cela soit possible, à la demande de l'institution compétente, à la vérification nécessaire desdites informations ou dudit document.*

4. *À défaut d'un accord entre les institutions concernées, les autorités compétentes peuvent saisir la commission administrative au plus tôt un mois après la date à laquelle l'institution qui a reçu le document a présenté sa demande. La commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine.* »

L'article 6 du règlement n° 987/2009, intitulé « Application provisoire d'une législation et octroi provisoire de prestations », prévoit :

« 1. *Sauf disposition contraire du règlement d'application, lorsque les institutions ou les autorités de deux États membres ou plus ont des avis différents quant à la détermination de la législation applicable, la personne concernée est soumise provisoirement à la législation de l'un de ces États membres (...)*

3. *À défaut d'un accord entre les institutions ou autorités concernées, les autorités compétentes peuvent saisir la commission administrative au plus tôt un mois après la date à laquelle la divergence de vues visée aux paragraphes 1 et 2 s'est manifestée. La commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine.*

*4. Lorsqu'il est établi que la législation applicable n'est pas celle de l'État membre dans lequel l'affiliation provisoire a eu lieu ou que l'institution qui a servi les prestations à titre provisoire n'était pas l'institution compétente, l'institution reconnue comme compétente est réputée l'être rétroactivement, comme si cette divergence de vues n'avait pas existé, au plus tard à partir de la date de l'affiliation provisoire ou du premier octroi à titre provisoire des prestations en cause (...) »*

Le titre II dudit règlement, intitulé « Détermination de la législation applicable », comprend les articles 14 à 21.

16. L'article 16 du même règlement, intitulé « Procédure pour l'application de l'article 13 du règlement de base », dispose :

*« 1. La personne qui exerce des activités dans deux États membres ou plus en informe l'institution désignée par l'autorité compétente de l'État membre de résidence.*

*2. L'institution désignée du lieu de résidence détermine dans les meilleurs délais la législation applicable à la personne concernée, compte tenu de l'article 13 du règlement de base et de l'article 14 du règlement d'application. Cette détermination initiale est provisoire. L'institution informe de cette détermination provisoire les institutions désignées de chaque État membre où une activité est exercée.*

*3. La détermination provisoire de la législation applicable visée au paragraphe 2 devient définitive dans les deux mois suivant sa notification à l'institution désignée par les autorités compétentes des États membres concernés, conformément au paragraphe 2, sauf si la législation a déjà fait l'objet d'une détermination définitive en application du paragraphe 4, ou si au moins une des institutions concernées informe l'institution désignée par l'autorité compétente de l'État membre de résidence, à l'expiration de cette période de deux mois, qu'elle ne peut encore accepter la détermination ou qu'elle a un avis différent à cet égard.*

*4. Lorsqu'une incertitude quant à la détermination de la législation applicable nécessite des contacts entre les institutions ou autorités de deux États membres ou plus, la législation applicable à la personne concernée est déterminée d'un commun accord, à la demande d'une ou plusieurs des institutions désignées par les autorités compétentes des États membres concernés ou des autorités compétentes elles-mêmes, compte tenu de l'article 13 du règlement de base et des dispositions pertinentes de l'article 14 du règlement d'application.*

*Si les institutions ou autorités compétentes concernées ont des avis divergents, elles recherchent un accord conformément aux conditions énoncées ci-dessus, et l'article 6 du règlement d'application s'applique.*

*5. L'institution compétente de l'État membre dont il est déterminé que la législation est applicable, que ce soit provisoirement ou définitivement, en informe sans délai la personne concernée.*

*6. Si la personne concernée omet de fournir les informations mentionnées au paragraphe 1, le présent article est appliqué à l'initiative de l'institution désignée par*

*l'autorité compétente de l'État membre de résidence dès qu'elle est instruite de la situation de cette dernière, éventuellement par l'intermédiaire d'une autre institution concernée. »*

L'article 19 du règlement n° 987/2009, prévoit la délivrance par l'institution désignée par l'autorité compétente d'un Etat membre d'un formulaire type (certificat A1, qui a remplacé le certificat E 101), pour attester de la législation de sécurité sociale applicable, lorsqu'un travailleur exerce normalement son activité sur le territoire de deux ou plusieurs États membres :

*« 2. À la demande de la personne concernée ou de l'employeur, l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable en vertu d'une disposition du titre II du règlement de base atteste que cette législation est applicable et indique, le cas échéant, jusqu'à quelle date et à quelles conditions. »*

L'article 20 de ce règlement, intitulé « Coopération entre institutions », énonce :

*« 1. Les institutions concernées communiquent à l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable à une personne en vertu du titre II du règlement de base les informations nécessaires pour déterminer la date à laquelle cette législation devient applicable et établir les cotisations dont cette personne et son ou ses employeurs sont redevables au titre de cette législation.*

*2. L'institution compétente de l'État membre dont la législation devient applicable à une personne en vertu du titre II du règlement de base met à la disposition de l'institution désignée par l'autorité compétente de l'État membre à la législation duquel la personne était soumise en dernier lieu les informations indiquant la date à laquelle l'application de cette législation prend effet. »*

La mise en oeuvre de la procédure de détermination de la législation applicable est soumise à un certain nombre de principes.

## **2-2. Les principes relatifs à la détermination de la législation applicable à une personne qui exerce des activités dans deux États membres**

### 1° - Le principe de coopération loyale

Conformément à ce principe, qui figure à l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne (TUE), les institutions compétentes des États membres doivent s'assister mutuellement dans la mise en oeuvre des règles de conflit prévues par le règlement n° 883/2004.

Comme le souligne la commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale, dans sa [décision A1 du 12 juin 2009](#), « le bon fonctionnement de la réglementation communautaire relative à la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale est notamment subordonné à une coopération mutuelle étroite et efficace entre les autorités et institutions des différents États membres.

*Une bonne coopération dans l'application des règlements passe notamment par l'échange d'informations entre les autorités et institutions, d'une part, et les*



*personnes, d'autre part, lequel doit reposer sur les principes du service public, de l'efficacité, de l'assistance active, de la fourniture rapide et de l'accessibilité.*

*Il est dans l'intérêt tant des institutions et autorités que des personnes concernées que toutes les informations nécessaires à l'établissement et à la détermination des droits et des obligations desdites personnes soient communiquées ou échangées dans les meilleurs délais.*

*Le principe de coopération loyale (...) impose aussi aux institutions de procéder à une appréciation correcte des faits pertinents pour l'application des règlements. »*

La CJUE décide, en ce sens, que le principe de coopération loyale impose à l'institution émettrice de procéder à une appréciation correcte des faits pertinents pour l'application des règles relatives à la détermination de la législation applicable en matière de sécurité sociale et, partant, de garantir l'exactitude des mentions figurant dans le certificat E 101 (devenu certificat A1) ([arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff](#), C-620/15, point 39 et jurisprudence citée). La Cour a aussi jugé que ce principe s'applique, quand bien même la commission administrative a conclu que le certificat avait été émis à tort ([arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a.](#), C-527/16, point 64) ou des juridictions d'un État membre ont été saisies dans le cadre d'une procédure judiciaire diligentée contre un employeur pour des faits de nature à révéler une obtention ou une utilisation frauduleuses de certificats ([arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines](#), C-370/17 et C-37/18, point 86). Elle estime enfin que « *le principe de coopération loyale sur lequel est fondée la procédure de dialogue et de conciliation [prévue par les articles 76, paragraphe 6, du règlement n° 883/2004 et 5, paragraphes 2 à 4 du règlement n° 987/2009, en cas de demande de retrait d'un certificat A1] serait méconnu en raison du non respect de cette procédure* » ([arrêt du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen](#), C-410/21 et C-661/21, points 53 à 55).

Réciproquement, les institutions de l'État membre d'accueil doivent, dans cet esprit de coopération, reconnaître, en principe, la validité du certificat A1 et, en cas de doute quant à ses mentions, en informer l'institution émettrice. La CJUE a en effet estimé que les obligations de coopération pesant sur cette institution font obstacle à ce qu'elle considère qu'elle n'est pas liée par les mentions du certificat A1 et soumette le travailleur en cause également au régime de sécurité sociale de cet État membre ([arrêt du 6 février 2018, Altun e.a.](#), C-359/16, point 38, et la jurisprudence citée).

Le principe de coopération loyale « *implique également celui de confiance mutuelle* » ([arrêt du 6 février 2018, Altun e.a.](#), C-359/16, point 40 ; [arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines](#), C-370/17 et C-37/18, point 62). Ce principe impose à chaque État membre de tenir pour acquis que, en principe, tous les autres États membres respectent le droit de l'Union ([arrêt du 25 juillet 2018, Minister for Justice and Equality](#), C-216/18, point 36 et jurisprudence citée). Conformément audit principe, les institutions de l'État membre d'accueil doivent donc présumer que l'institution émettrice, en délivrant ce certificat, a fait une juste application des règles de conflit prévues au règlement n° 883/2004.



## 2° - Le principe d'unicité de la législation de sécurité sociale applicable

Ce principe est énoncé au considérant 15 du règlement n° 883/2004 : « *Il convient de soumettre les personnes qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre, afin d'éviter les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter.* »

Il ressort de l'article 11, paragraphe 1, de ce règlement. La CJUE se montre attentive au respect de ce principe qui a pour but d'éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales, qui s'oppose à ce que des cotisations soient dues au régime de sécurité sociale de plusieurs Etats membres et fait obstacle aux complications qu'un cumul d'application de régimes de sécurité sociale de plusieurs Etats membres est susceptible d'impliquer, notamment au regard du risque de l'impossibilité de remboursement, du fait, par exemple, de règles de prescription, de cotisations indûment versées à l'un des régimes de sécurité sociale (voir en ce sens : [arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines](#), C-370/17 et C-37/18, point 68 à 70).

Corrélativement, ce principe a pour but d'empêcher que les personnes entrant dans le champ d'application du règlement soient privées de protection en matière de sécurité sociale, faute de législation qui leur serait applicable (voir, en ce sens, [arrêt du 16 juillet 2020, AFMB e.a.](#), C-610/18, point 40 et la jurisprudence citée ; [arrêt du 3 juin 2021, Team Power Europe](#), C-784/19, point 32).

Le certificat A1 a pour objectif d'assurer le respect du principe d'unicité de la législation applicable à un travailleur en matière de sécurité sociale. Ce certificat vise à éviter que les institutions de différents États membres aient une appréciation divergente quant à cette législation et à prévenir les conflits de compétence qui en résulteraient. En reconnaissant un effet contraignant à ce certificat et en consacrant la compétence exclusive de l'institution émettrice pour le retirer, la CJUE entend prévenir les conséquences que ce document tend précisément à éviter : des décisions contraires quant à la législation applicable à un travailleur donné et le double assujettissement qui s'ensuivrait (voir, en ce sens, [arrêt du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen](#), C-410/21 et C-661/21, point 56).

Le certificat A1, doté d'un effet contraignant, contribue ainsi à assurer la sécurité juridique des travailleurs qui se déplacent dans l'Union et, par extension, celle de leurs employeurs, en favorisant la prévisibilité du régime applicable. En cela, il facilite la libre circulation des travailleurs et la libre prestation des services au sein de l'Union (voir en ce sens : [arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines](#), C-370/17 et C-37/18, point 70 ; [arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff](#), C-620/15, point 42 ; [arrêt du 26 janvier 2006, Herbosch Kiere](#), C-2/05, point 25), en retenant pour principe l'égalité de traitement des travailleurs au regard des différentes législations nationales ([arrêt du 19 septembre 2019, van den Berg e.a.](#), C-95/18 et C-96/18, point 50) .

## 3° - Le principe de primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres

Outre le fait qu'un règlement est « obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre » (article 288, deuxième alinéa, TFUE), le principe de primauté du droit de l'Union, qui consacre la prééminence de ce droit sur le droit des États membres, impose à toutes les instances des États membres de donner leur plein effet aux différentes normes du droit de l'Union, le droit des États membres ne pouvant affecter l'effet reconnu à ces différentes normes sur le territoire desdits États (voir, en ce sens, [arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines](#), C-370/17 et C-37/18, point 74 ; [arrêt du 24 juin 2019, Popławski](#), C-573/17, points 53 et 54 ainsi que jurisprudence citée).

Il se déduit de ce principe que les dispositions nationales sont inefficaces à déterminer la législation sociale applicable.

### **2-3. Le caractère impératif des règles de conflit de loi et l'inefficacité des dispositions nationales**

Selon une jurisprudence constante de la CJUE, « le système complet et uniforme des règles de conflit mis en place par le règlement n° 883/2004 a pour effet de soustraire, en principe, au législateur de chaque État membre le pouvoir de déterminer à sa guise l'étendue et les conditions d'application de sa législation nationale quant aux personnes qui y sont soumises et quant au territoire à l'intérieur duquel les dispositions nationales produisent leurs effets » ([arrêt du 15 septembre 2022, Rechtsanwaltskammer Wien](#), n° C-58/21, point 49 et la jurisprudence citée ; [arrêt du 23 janvier 2019, Zyla](#), C-272/17, point 38).

La Cour déduit de ce principe que, dès lors qu'une personne se trouve soumise à la législation en matière sociale d'un État membre conformément aux dispositions du règlement de base, celle-ci « ne saurait être soumise par un autre État membre (...) à des dispositions légales instaurant des cotisations qui présentent un lien direct et suffisamment pertinent avec les lois régissant les branches de sécurité sociale (...) » ([arrêt du 26 octobre 2016, Hoogstad](#), C-269/15, points 34 et suivants ; dans le même sens : [arrêt du 26 février 2015, de Ruyter](#), C-623/13, points 35 et suivants).

Dans le même sens, la CJUE décide que « les règles de conflit prévues par le règlement n° 883/2004 s'imposent de manière impérative aux États membres et ces derniers ne disposent donc pas de la faculté de déterminer dans quelle mesure est applicable leur propre législation ou celle d'un autre État membre » ([arrêt du 8 mai 2019, Inspecteur van de Belastingdienst](#), C-631/17, point 45 ; [arrêt du 25 octobre 2018, Walltopia](#), C-451/17, points 47 et 48 et jurisprudence citée).

Réciproquement, ces règles de conflit s'imposant ainsi de manière impérative aux États membres, il ne saurait à plus forte raison être admis que les assurés sociaux relevant du champ d'application de ces règles puissent en contrecarrer les effets en disposant du choix de s'y soustraire. En effet, l'application du système de conflit de loi instauré par ce règlement ne dépend que de la situation objective dans laquelle se trouve le travailleur intéressé ([arrêt du 13 juillet 2017, Radosław Szoja](#), C-89/16, point 42 ; [arrêt du 4 juin 2015, Fischer-Lintjens](#), C-543/13, point 38 ; [arrêt du 5 novembre 2014, Somova](#), C-103/13, points 54 et 55 ; [arrêt du 14 octobre 2010, van Delft e.a.](#), C-345/09, point 52 et jurisprudence citée).

La Cour de justice rappelle en effet que les règles de conflit de lois énoncées afin de déterminer la législation applicable en cas d'exercice d'activité dans deux ou plusieurs Etats membres « *dépendent non pas du libre choix du travailleur salarié, des entreprises ou des autorités nationales compétentes, mais de la situation objective dans laquelle ce travailleur se trouve.* » ([arrêt du 16 juillet 2020, AFMB e.a., C-610/18](#), point 67).

Selon la CJUE, l'interdiction faite au législateur de chaque Etat membre de déterminer les conditions d'application de sa législation nationale quant aux personnes qui y sont soumises s'étend à la procédure de détermination de la législation applicable. Elle a ainsi considéré que le Royaume de Belgique, en autorisant le juge national, une institution publique de sécurité sociale ou un inspecteur social qui constate un abus dans la délivrance du certificat A1, à soumettre unilatéralement un travailleur à la législation belge en matière de sécurité sociale, avait manqué aux obligations lui incombant en vertu du règlement n° 883/2004 et du règlement n° 987/2009. Elle précise à cet égard que « *s'il était admis que l'Etat membre dans lequel le travailleur est détaché puisse adopter une législation autorisant ses propres institutions à faire déclarer invalide unilatéralement un certificat A 1 en saisissant une juridiction de ce même Etat membre, le système fondé sur la coopération loyale entre les institutions compétentes des Etats membres risquerait d'être compromis. Dès lors, aussi longtemps qu'il n'est pas retiré ou déclaré invalide, le certificat A 1 s'impose, en principe, dans l'ordre juridique interne de l'Etat membre dans lequel sont détachés les travailleurs concernés et, partant, lie ses institutions (voir, en ce sens, arrêt du 26 janvier 2006, Herbosch Kiere, C 2/05, EU:C:2006:69, points 30 et 31).* » (arrêt du 11 juillet 2018, *Commission/Belgique*, C-356/15, point 94).

\*

La primauté du droit de l'Union européenne se manifeste ainsi dans le caractère contraignant du certificat A1 délivré par l'autorité compétente. Selon la jurisprudence de la CJUE, « *aussi longtemps que le certificat [A1] n'est pas retiré ou déclaré invalide, l'institution compétente de l'Etat membre dans lequel le travailleur effectue un travail doit tenir compte du fait que ce dernier est déjà soumis à la législation de sécurité sociale de l'Etat membre où est établie l'entreprise qui l'emploie et cette institution ne saurait, par conséquent, soumettre le travailleur en question à son propre régime de sécurité sociale (arrêt du 30 mars 2000, Banks e.a., C-178/97, EU:C:2000:169, point 42 et jurisprudence citée)* »

Partant, « *aussi longtemps qu'il n'est pas retiré ou déclaré invalide, le certificat [A1] s'impose dans l'ordre juridique interne de l'Etat membre dans lequel le travailleur salarié se rend pour effectuer un travail et, partant, lie les institutions de cet Etat membre. Il en découle qu'une juridiction de l'Etat membre d'accueil n'est pas habilitée à vérifier la validité d'un certificat [A1] au regard des éléments sur la base desquels il a été délivré.* » ([arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff](#), C-620/15, points 48 et 49 ; [arrêt du 26 janvier 2006, Herbosch Kiere](#), C-2/05, point 31 et 32).

En conséquence, le certificat A1 « *lie tant les institutions de sécurité sociale de l'Etat membre dans lequel le travail est effectué que les juridictions de cet Etat membre, même lorsqu'il est constaté par celles-ci que les conditions de l'activité du travailleur concerné n'entrent manifestement pas dans le champ d'application*

matériel de cette disposition du règlement [de base] » ([arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15](#), point 61 et l'arrêt de la Cour de cassation : [Ass. plén., 22 décembre 2017, pourvoi n° 13-25.467, Bull. 2017, Ass. plén, n° 2](#) ; dans le même sens : [ordonnance du 24 octobre 2017, Belu Dienstleistung, C-474/16](#), point 20 ; [arrêt du 14 mai 2020, Bouygues travaux publics, C-17/19](#), point n° 42).

Cette solution s'applique même si l'Etat membre dont la législation n'est pas désignée par le certificat A1 a préalablement établi l'assujettissement du travailleur concerné à l'assurance obligatoire au titre de sa législation, étant rappelé que ce certificat peut avoir un effet rétroactif (en ce sens : [arrêt du 30 mars 2000, Banks e.a., C-178/97](#), points 52 à 57 ; [arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a., C-527/16](#), points 73 et suivants :

« 73 Il y a lieu, dès lors, de vérifier, ensuite, si un certificat A 1 peut s'appliquer avec effet rétroactif, alors même que, à la date de la délivrance de ce certificat, il existait déjà une décision de l'institution compétente de l'État membre, dans lequel l'activité est exercée, selon laquelle le travailleur concerné est soumis à la législation de cet État membre.

74 À cet égard, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte de la réponse apportée à la première question telle qu'exposée aux points 36 à 47 du présent arrêt, aussi longtemps qu'il n'est pas retiré ou déclaré invalide, un certificat A 1, délivré par l'institution compétente d'un État membre au titre de l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004, lie, à l'instar de son prédécesseur le certificat E 101, tant les institutions de sécurité sociale de l'État membre dans lequel l'activité est exercée que les juridictions de cet État membre.

75 Par conséquent, dans ces circonstances particulières, il ne saurait être considéré qu'une décision telle que celle en cause au principal, par laquelle l'institution compétente de l'État membre dans lequel l'activité est exercée décide d'assujettir les travailleurs en cause à l'assurance obligatoire au titre de sa législation, constitue un document « attestant » de la situation de la personne concernée, au sens de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 987/2009.

76 Enfin, il convient d'ajouter que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 66 de ses conclusions, la question de savoir si les autorités concernées dans l'affaire au principal auraient dû obligatoirement recourir à l'application provisoire d'une législation en vertu de l'article 6 du règlement n° 987/2009 selon l'ordre de priorité de la législation applicable qui y est prévue, est sans préjudice de l'effet contraignant des certificats A 1 en cause. En particulier, aux termes dudit article 6, paragraphe 1, les règles de conflit d'application provisoire qui y sont énoncées s'appliquent « sauf disposition contraire [de ce règlement] ».

77 Eu égard aux considérations qui précèdent, il convient de répondre à la seconde partie de la deuxième question que l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 987/2009, lu en combinaison avec l'article 19, paragraphe 2, de ce règlement, doit être interprété en ce sens qu'un certificat A 1, délivré par l'institution compétente d'un État membre au titre de l'article 12, paragraphe 1, du règlement no 883/2004, lie tant les institutions de sécurité sociale de l'État membre dans lequel l'activité est exercée que les juridictions de cet État membre, le cas échéant, avec effet rétroactif, alors même que ce certificat n'a été délivré qu'après que ledit État membre eut établi

*l'assujettissement du travailleur concerné à l'assurance obligatoire au titre de sa législation ».*

*De même, un certificat A1, « bien qu'ayant été suspendu provisoirement par une décision de l'institution émettrice, n'est pas dépourvu de ses effets contraignants pendant cette période de suspension provisoire, de telle sorte qu'il continue à lier les institutions et les juridictions des États membres. » En effet, « une déclaration de l'institution émettrice du certificat A 1, précisant que, au cours de la période de cessation provisoire des effets contraignants dudit certificat, le travailleur concerné resterait assujéti à son régime de sécurité sociale (...) ne saurait produire les effets propres à un certificat A 1 parmi lesquels figure l'effet contraignant à l'égard des institutions et des juridictions des États membres autres que celui dont relève l'institution émettrice de tels certificats. » (arrêt du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 et C-661/21, points 59 et 57).*

Cet effet contraignant ne cède, enfin, en cas de fraude, que dans des conditions strictement définies par la CJUE.

#### **2-4. La procédure applicable en cas d'obtention par fraude d'un certificat A1**

En vertu d'un principe général du droit d'Union, les justiciables ne peuvent frauduleusement ou abusivement se prévaloir des normes de l'Union (voir, en ce sens, arrêt du 6 février 2018, Altun e.a., C-359/16, points 48 et 49 ainsi que jurisprudence citée).

Selon la jurisprudence de la Cour, la constatation de l'existence d'une fraude entachant la délivrance d'un certificat A 1 repose sur un faisceau concordant d'indices établissant la réunion, d'une part, d'un élément objectif, qui consiste dans le fait que les conditions requises aux fins de l'obtention et de l'invocation d'un tel certificat, prévues au titre II de ce règlement, ne sont pas remplies et, d'autre part, d'un élément subjectif, qui correspond à l'intention des intéressés de contourner ou d'éluder les conditions de délivrance dudit certificat, en vue d'obtenir l'avantage qui y est attaché (voir, en ce sens, arrêt du 6 février 2018, Altun e.a., C-359/16, points 50 à 52).

Toutefois, la CJUE juge « *qu'une juridiction de l'État membre d'accueil saisie de la question de la validité de certificats E 101 est tenue de rechercher, au préalable, si la procédure prévue à l'article 84 bis, paragraphe 3, du règlement n° 1408/71 [désormais l'article 76, paragraphe 6, du règlement n° 883/2004] a été, en amont de sa saisine, enclenchée par l'institution compétente de l'État membre d'accueil par le biais d'une demande de réexamen et de retrait de ces certificats présentée à l'institution émettrice de ceux-ci, et, si tel n'a pas été le cas, de mettre en œuvre tous les moyens de droit à sa disposition afin d'assurer que l'institution compétente de l'État membre d'accueil enclenche cette procédure.*

*En conséquence, la juridiction de l'État membre d'accueil saisie dans le cadre d'une procédure diligentée contre un employeur pour des faits de nature à révéler une obtention ou une utilisation frauduleuses de certificats A 1 ne peut se prononcer de manière définitive sur l'existence d'une telle fraude et écarter ces certificats que si elle constate, après avoir, pour autant que de besoin, procédé à la suspension de la*

*procédure judiciaire en vertu de son droit national, que, la procédure de dialogue et de conciliation prévue à l'article 76, paragraphe 6, du règlement n° 883/2004 ayant été promptement enclenchée, l'institution émettrice desdits certificats s'est abstenue de procéder à leur réexamen et de prendre position, dans un délai raisonnable, sur les éléments présentés par l'institution compétente de l'État membre d'accueil, le cas échéant en annulant ou en retirant ces mêmes certificats » (arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines, C-370/17 et C-37/18, points 79 à 80 ; arrêt du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 et C-661/21, point 61).*

*« Cette procédure de dialogue et de conciliation constitue un préalable obligatoire aux fins de déterminer si les conditions de l'existence d'une fraude sont réunies et, partant, de tirer toute conséquence utile en ce qui concerne la validité des certificats A 1 en cause et la législation de sécurité sociale applicable aux travailleurs concernés. » (arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines, C-370/17 et C-37/18, points 71 et 73 ; arrêt du 2 mars 2023, DRV Intertrans et Verbraeken J. en Zonen, C-410/21 et C-661/21, point 62).*

Ainsi, même si les juridictions de l'Etat membre dont la législation n'est pas désignée par le certificat A1 peuvent raisonnablement considérer qu'elles disposaient d'indices concrets donnant à penser que le certificat A1 avait été obtenu ou invoqué de manière frauduleuse par le travailleur concerné ou son employeur, elles ne disposent du pouvoir de constater l'existence d'une fraude et d'écarter ce certificat qu'après s'être assurées :

- d'une part, que la procédure de dialogue et conciliation a été promptement enclenchée et que l'institution compétente de l'État membre d'émission a ainsi été mise en mesure de réexaminer le bien fondé de la délivrance desdits certificats à la lumière des éléments concrets soumis par l'institution compétente de l'État membre d'accueil qui donnent à penser que les mêmes certificats ont été obtenus ou invoqués de manière frauduleuse, et
- d'autre part, que l'institution compétente de l'État membre d'émission s'est abstenue de procéder à un tel réexamen et de prendre position, dans un délai raisonnable, sur ces éléments, le cas échéant, en annulant ou en retirant les certificats en cause (voir, en ce sens, arrêt du 2 avril 2020, CRPNPAC et Vueling Airlines, C-370/17 et C-37/18, point 86).

La procédure de conciliation et de dialogue comprend, selon l'article 76 du règlement n° 883/2004 et la jurisprudence de la CJUE, un certain nombre d'étapes :

- l'institution compétente de l'Etat membre dans lequel l'activité est exercée doit solliciter le retrait du certificat A1 auprès de l'institution de l'Etat membre d'émission ;
- cette dernière doit reconsidérer le bien-fondé de cette délivrance et, le cas échéant, retirer ce certificat ;
- dans l'hypothèse où les institutions concernées ne parviendraient pas à se mettre d'accord, il leur est loisible d'en appeler à la commission administrative (voir, notamment, arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, point 45) ;
- toutefois, la conclusion à laquelle parvient la commission administrative n'a pas d'effet sur le caractère contraignant du certificat litigieux à l'égard des autorités et des juridictions de l'État membre dans lequel l'activité est exercée, de sorte que le certificat A1 délivré par l'institution compétente d'un Etat membre « *lie tant les institutions de sécurité sociale de l'État membre dans lequel l'activité est exercée que les juridictions de cet État membre aussi longtemps que ce certificat n'a été ni retiré ni déclaré invalide par l'État membre dans lequel il a été établi, alors même*



que les autorités compétentes de ce dernier État membre et de l'État membre dans lequel l'activité est exercée ont saisi la commission administrative et que celle-ci a conclu que ce certificat avait été émis à tort et qu'il devrait être retiré » (arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a., C-527/16, point 64) ;

- en l'absence de conciliation des points de vue des institutions compétentes au sujet de la législation applicable, il est loisible à l'État membre sur le territoire duquel le travailleur concerné effectue un travail, et ce, sans préjudice des éventuelles voies de recours de nature juridictionnelle existant dans l'État membre dont relève l'institution émettrice, d'engager une procédure en manquement, conformément à l'article 259 TFUE, aux fins de permettre à la Cour d'examiner, à l'occasion d'un tel recours, la question de la législation applicable audit travailleur et, partant, l'exactitude des mentions figurant dans le certificat E 101 (arrêt du 10 février 2000, FTS, C-202/97, point 58 ; arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, point 46 ; arrêt du 6 septembre 2018, Alpenrind e.a., C-527/16, point 61).

Cette solution, appliquée par la Cour de cassation (notamment : 2e Civ., 24 janvier 2019, pourvoi n° 17-20.191, publié ; 2e Civ., 9 mai 2018, pourvoi n° 16-25.995) a fait l'objet de critiques de la part de la doctrine qui souligne sa complexité et son caractère aléatoire (voir Emeriau, A., « [Le travail détaché en Europe : concurrence sociale déloyale ou garantie d'un socle minimal de protection ?](#) », *Informations sociales*, Caisse nationale d'allocations familiales, Paris, 2021, n° 203-204, p. 144 à 152, spéc. n° 29 à 32). Un auteur estime ainsi que la Cour « perd ici tout sens des réalités : en effet, comment une procédure seulement utilisée pour des « affaires d'État » pourrait-elle un jour servir à faire retirer un [certificat A1] ? » (B. de Pauw, " *Détachement intracommunautaire et formulaire E101 : la créativité du juge face au pouvoir d'administration* ", Dr. soc. 2010. 96). Aussi, il a été souligné « d'une part, [qu'un] justiciable pourrait tirer bénéfice de son comportement frauduleux ; d'autre part, [qu'un] juge devrait tolérer, voire cautionner, la fraude » (V. [concl. de l'avocat général M. Henrik Saugmandsgaard Øe, présentées le 11 juill. 2019, C-370/17 et C-37/18](#), point 76 ; dans le même sens : K. Chatzilaou, « La lutte contre la fraude sociale éclipsée par le dialogue administratif » RDT 2020. 380, étude).

En effet, dès lors que l'institution émettrice confirme la validité du certificat A1 à l'issue de la procédure de dialogue et de conciliation, les juridictions de l'État membre d'accueil ne peuvent en écarter l'application (Soc., 31 mars 2021, pourvoi n° 16-16.713, publié, spéc. n°23, rendu à la suite de l'arrêt Vueling).

Notons, en revanche, que les possibilités et les obligations mutuelles d'information et de coopération prévues par le règlement n° 883/2004 permettent aux institutions et aux personnes concernées de disposer des éléments nécessaires à la bonne application des règles gouvernant la détermination de la législation applicable (voir, en ce sens : arrêt du 16 juillet 2020, AFMB e.a., C-610/18, point 57).

## **2-5. La question de la détermination de la législation applicable en l'absence de délivrance d'un certificat A1**

Sauf omission du rapporteur, la question de savoir si, en l'absence de certificat A 1, la juridiction nationale saisie d'un litige mettant en cause un conflit d'affiliation de la personne concernée doit procéder elle-même à la détermination de la législation qui



lui est applicable ou, au contraire, inviter l'institution compétente de son Etat membre à mettre en oeuvre la procédure de coopération avec l'institution compétente de l'autre Etat membre concerné, en vue de parvenir à la délivrance d'un certificat A 1, qui est au coeur du présent litige, n'a pas fait l'objet de décision expresse de la Cour de justice et cette situation n'est pas expressément prévue par les règlements de coordination.

Toutefois, ont pu être identifiées plusieurs décisions de la CJUE pouvant être interprétées comme autorisant les juridictions nationales à déterminer la législation applicable en l'absence de délivrance d'un certificat A1 :

1° - Dans l'affaire Alpenrind ([arrêt du 6 septembre 2018](#), *Alpenrind e.a.*, C-527/16), se posait la question de l'interprétation de la condition de non-remplacement prévue par l'article 12, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 applicable aux salariés détachés. Après avoir rappelé (points 47, 64 et 77) l'effet contraignant du certificat à l'égard des institutions et des juridictions de l'Etat membre d'accueil, la Cour accepte de répondre à cette troisième question en relevant, d'une part, que la procédure de question préjudicielle permet à la CJUE de fournir aux juridictions nationales « *les éléments d'interprétation du droit de l'Union qui leur sont nécessaires pour la solution du litige qu'elles sont appelées à trancher et qui permettent à la Cour de parvenir à une interprétation du droit de l'Union qui soit utile pour le juge national* » (point 82) et, d'autre part, que « *le gouvernement autrichien soutient qu'il ne saurait être exclu qu'aucun formulaire E 101 ou A 1 n'ait été établi par l'institution compétente hongroise pour certains des nombreux travailleurs concernés et que, par conséquent, l'interprétation de la condition de non-remplacement est directement pertinente aux fins de la solution du litige au principal à l'égard de ces travailleurs.* »

2° - Dans l'affaire Ryanair ([arrêt du 19 mai 2022](#), *INAIL et INPS c/ Ryanair DAC*, C-33/21, points 41 et suivants), saisie d'une question préjudicielle par un juge national ayant estimé qu'il « *était nécessaire de déterminer la législation de sécurité sociale applicable, en vertu du règlement n° 1408/71, à ceux, parmi ces employés, pour lesquels l'existence d'un certificat E101 n'[était] pas avérée* », la CJUE a estimé recevable cette demande de décision préjudicielle dès lors que « *les litiges au principal portent sur la question de savoir quelle législation de sécurité sociale est applicable, pendant les périodes concernées, aux employés de Ryanair affectés à l'aéroport d'Orio al Serio qui ne sont pas couverts par les certificats E101 produits par Ryanair* » :

« *Sur la recevabilité de la demande décision préjudicielle*

41 *Ryanair et l'Irlande font valoir que la présente demande de décision préjudicielle est irrecevable. Selon eux, les certificats E101 produits par Ryanair sont, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, contraignants pour les juridictions nationales, de sorte que ni la juridiction saisie en appel ni la juridiction de renvoi ne seraient compétentes pour déterminer, en vertu du règlement n° 1408/71, la législation de sécurité sociale applicable aux 219 employés de Ryanair affectés à l'aéroport d'Orio al Serio.*

42 *À cet égard, il importe de rappeler que, dans le cadre de la procédure instituée à l'article 267 TFUE, il appartient au seul juge national, qui est saisi du litige et doit assumer la responsabilité de la décision juridictionnelle à intervenir, d'apprécier, au*

*regard des particularités de l'affaire, tant la nécessité d'une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre son jugement que la pertinence des questions qu'il pose à la Cour. En conséquence, dès lors que les questions posées portent sur l'interprétation du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 12 octobre 2016, Ranks et Vasilevics, C-166/15, EU:C:2016:762, point 21 ainsi que jurisprudence citée).*

43 *Selon une jurisprudence constante, les questions relatives à l'interprétation du droit de l'Union posées par le juge national dans le cadre réglementaire et factuel qu'il définit sous sa responsabilité, dont il n'appartient pas à la Cour de vérifier l'exactitude, bénéficient d'une présomption de pertinence. Le refus de la Cour de statuer sur une demande de décision préjudicielle formée par une juridiction nationale n'est possible que s'il apparaît, de manière manifeste, que l'interprétation sollicitée du droit de l'Union n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait ou de droit pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées (arrêt du 12 octobre 2016, Ranks et Vasilevics, C-166/15, EU:C:2016:762, point 22 ainsi que jurisprudence citée).*

44 *En l'occurrence, il ressort du dossier dont dispose la Cour que la juridiction saisie en appel a explicitement rappelé la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle les certificats E101 sont contraignants pour les juridictions nationales avant d'examiner les certificats E101 produits devant elle par Ryanair et de conclure qu'il n'était pas établi que ceux-ci couvraient l'ensemble des 219 employés de Ryanair affectés à l'aéroport d'Orio al Serio durant l'intégralité des périodes concernées. Dès lors, ladite juridiction a estimé qu'il était nécessaire de déterminer la législation de sécurité sociale applicable, en vertu du règlement no 1408/71, à ceux, parmi ces employés, pour lesquels l'existence d'un certificat E101 n'est pas avérée.*

45 *Dès lors, les litiges au principal portent sur la question de savoir quelle législation de sécurité sociale est applicable, pendant les périodes concernées, aux employés de Ryanair affectés à l'aéroport d'Orio al Serio qui ne sont pas couverts par les certificats E101 produits par Ryanair (ci-après les « travailleurs en cause »).*

46 *Par conséquent, la demande de décision préjudicielle est recevable. »*

C'est, notamment, au vu de ce dernier arrêt que la deuxième chambre civile de la Cour de cassation a décidé qu'en l'absence de certificat A1, il appartenait à la juridiction nationale de mettre oeuvre la règle de conflit de loi prévue par le règlement de base, soit, dans le cas particulier, de rechercher « *si les salariés exerçaient leur activité dans un ou plusieurs États membres, quel était leur lieu de résidence, s'ils exerçaient une partie substantielle de leur activité dans l'État membre de résidence, [et] si la législation de sécurité sociale qu'elle déterminait correspondait à celle applicable en vertu du titre II du règlement (CE) n° 1408/71 du 14 juin 1971* » ([2e Civ., 5 janvier 2023, pourvoi n° 21-13.487](#), publié).

Précisons que la chambre sociale s'est prononcée sur la détermination de la législation applicable lorsque l'absence de certificat A1 résulte d'un refus de délivrance ou d'un retrait par l'institution compétente ([Soc., 4 novembre 2020, pourvoi n° 18-24.451, et s, publié](#) ; [Soc., 4 novembre 2020, pourvoi n° 19-22.460 et s](#)) :

« 14. Il résulte des textes précités que la caractérisation de situations de détachement ou d'exercice d'une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres au sens des règlements de coordination ressort uniquement à la compétence soit de l'institution compétente de l'État membre dans lequel l'employeur exerce normalement son activité, dans le cas où une situation de détachement est alléguée, soit, dans le second cas, de l'institution désignée par l'autorité compétente de l'État membre de résidence.

15. Le système complet et uniforme de conflit de lois ainsi institué par les titres II des règlements de coordination, en l'absence de fraude et lorsque l'État membre de résidence et l'État membre où est exercée l'activité salariée ne coïncident pas, ne confère aux institutions compétentes de ce dernier État ou à ses juridictions nationales aucune compétence pour procéder à une telle caractérisation afin de retenir l'application d'une loi autre que celle de cet État.

16. Dès lors, en l'absence de certificat E101/A1 résultant d'un refus de délivrance ou d'un retrait par l'institution compétente, seule trouve à s'appliquer la législation de l'État membre où est exercée l'activité salariée. »

La chambre criminelle a décidé que la seule absence de production de certificat A1 concernant des travailleurs exerçant leur activité en France ne permettait pas de déduire que ces salariés étaient soumis à la législation française et, partant, que l'élément matériel du délit de travail dissimulé était caractérisé, étant précisé que l'absence de production de ces certificats est seulement susceptible d'être sanctionnée par la pénalité administrative prévue par l'article L. 114-15-1 du code de la sécurité sociale ([Crim., 22 mars 2022, pourvoi n° 21-82.225](#)).

\* \*

\*

**Au cas présent**, le cotisant fait valoir qu'il résulte de l'article 16 du règlement n° 987/2009 que lorsqu'une personne exerçant une activité non salariée en France informe les autorités françaises de protection sociale, comme le RSI, de sa pluriactivité en tant qu'elle exerce une activité salariée dans un autre Etat membre, il convient de déterminer la législation sociale de l'Etat membre applicable à cette activité. Il déduit de l'arrêt précité rendu par notre chambre le 5 janvier 2023 qu'en cas de désaccord entre les autorités nationales et le salarié concerné, il appartient au juge de procéder à cette détermination.

L'URSSAF réplique qu'il résulte du même article 16 du règlement n° 987/2009 que la mise en place d'un système de coordination entre les institutions de sécurité sociale est exclusive de l'office du juge national pour trancher les éventuels conflits. Elle estime que le cotisant ne l'ayant pas saisi, en qualité d'institution compétente de l'Etat membre de résidence, d'une demande de mise en oeuvre de la procédure de dialogue et de conciliation avec les autorités portugaises, ce qui, en l'absence d'accord, aurait conduit au maintien de l'application de la législation française à titre provisoire, elle était en droit de maintenir l'affiliation de celui-ci selon la législation française.

C'est au vu de ces différents éléments qu'il appartiendra à notre chambre d'apprécier les mérites du moyen susceptible d'être relevé d'office.

**Conformément à l'article 1015 du code de procédure civile, les parties sont invitées à présenter leurs observations, dans le délai d'un mois à compter du dépôt du présent rapport, sur l'éventualité que la question de savoir si, en l'absence de certificat A 1, il appartient à la juridiction nationale de déterminer elle-même la législation applicable à la personne concernée ou, au contraire, d'inviter l'institution compétente de son Etat membre à mettre en oeuvre la procédure de dialogue et de conciliation prévue par les règlements de coordination, fasse l'objet d'un renvoi préjudiciel auprès de la Cour de justice de l'Union européenne et qu'il soit sursis à statuer dans l'attente de la décision de cette Cour.**