



COUR DE CASSATION

**RAPPORT DE Mme VIGNERAS,
CONSEILLÈRE RÉFÉRENDAIRE**

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] 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.

Il a souscrit le 22 janvier 2015 un contrat d'assurance maladie, chirurgie et accident, auprès de l'organisme de sécurité sociale Amariz, situé en Grande-Bretagne. Il a suspendu le paiement de ses cotisations au RSI, à l'exception des cotisations d'allocations familiales.

Le 4 juillet 2016, tout en poursuivant son activité en France, il a créé une société au Portugal et s'est prévalu auprès du RSI de son statut de salarié en qualité de gérant minoritaire de cette société.

Il a sollicité de l'institution compétente au Portugal un certificat S1 lui ouvrant droit aux prestations en nature de l'assurance maladie auprès de la caisse primaire d'assurance maladie des Côtes d'Armor.

Le RSI a décerné :

- le 12 août 2016, une contrainte d'un montant de 47 366 euros au titre des cotisations des mois d'août à décembre 2015 et février et mars 2016 ;
- le 12 octobre 2016, une contrainte d'un montant de 13 902 euros au titre des mois d'avril et mai 2016 ;
- le 19 septembre 2017, une contrainte d'un montant de 5 439 euros au titre du mois de juin 2016.

M. [R] a formé opposition à ces contraintes auprès du tribunal des affaires de sécurité sociale de Saint-Brieuc.

Il a également saisi, entre décembre 2016 et septembre 2017, la même juridiction d'une part, de contestations de décisions de la commission de recours amiable du RSI confirmant son affiliation à cet organisme de sécurité sociale et le bien fondé des appels de cotisations, d'autre part, de contestations de plusieurs mises en demeure.

Par jugement du 21 mars 2019, le tribunal de grande instance de Saint-Brieuc a :

- ordonné la jonction des recours ;
- confirmé les décisions de la commission de recours amiable du RSI confirmant l'obligation d'affiliation et de paiement de cotisations de M. [R] auprès du RSI de Bretagne ;
- validé les contraintes, en ramenant le montant de la contrainte du 12 août 2016 à 46 723 euros ;
- débouté l'URSSAF de Bretagne de sa demande de dommages-intérêts.

Par un arrêt du 12 mai 2021, la cour d'appel de Rennes a :

- sursis à statuer sur la demande de validation des contraintes et sur la demande de confirmation des dommages-intérêts alloués ;
- enjoint à l'URSSAF de Bretagne de produire les mises en demeure ayant précédé l'émission des contraintes en cause ;
- confirmé le jugement du tribunal de grande instance en ce qu'il confirme l'obligation d'affiliation et de cotisations de M. [R] auprès du RSI ;
- débouté M. [R] de sa demande de remise sous astreinte d'une attestation de désaffiliation.

M. [R] a frappé cet arrêt d'un pourvoi.

La recevabilité du pourvoi et la régularité de la procédure suivie n'appellent pas d'observations particulières.

2 - Analyse succincte des moyens

Par un moyen unique, articulé en deux branches, M. [R] fait grief à l'arrêt attaqué de confirmer son obligation d'affiliation et de cotisations auprès du RSI Bretagne et de le débouter de sa demande de remise sous astreinte d'une attestation de désaffiliation.

Texte du moyen :

1°) ALORS QUE seule la procédure d'affiliation prévue à l'article 24 du règlement CE n°987/2009 en date du 16 septembre 2009, à l'exclusion de celle de l'article 16 de ce règlement, est applicable à la situation d'une personne qui réside et exerce une activité non salariée en France et exerce une activité salariée à l'étranger et relève, comme tel, des dispositions des articles 13-3 et 17 du règlement CE n°883/2004 du 24 avril 2004 ; qu'en énonçant, pour dire que M. [R] n'avait pas accompli les démarches d'affiliation que justifiait sa pluriactivité et en conséquence confirmer son obligation d'affiliation, que le 9 mai 2020, la caisse d'assurance maladie avait rappelé que ses droits avaient été ouverts à la suite de la délivrance par l'organisme portugais du formulaire S1 valide depuis le 4 juillet 2016 et que sa situation devait être étudiée au titre de la pluriactivité, mais que dès lors qu'il n'avait pas mis en oeuvre la procédure prévue à l'article 16 du règlement CE n°987/2009 selon laquelle il appartient à la caisse française de résidence de déterminer la législation sociale qui doit lui être applicable, il ne pouvait se prévaloir des dispositions de l'article 13 du règlement CE n°883/2004 aux termes duquel une personne qui exerce simultanément une activité salariée et une activité non salariée dans différents Etats membres relève de l'Etat où est exercée l'activité salariée, après avoir pourtant constaté que M. [R] exerçait une activité non salariée de gérant de Sarl en France où il résidait mais également, depuis le 4 juillet 2016, une activité de salarié au Portugal en tant que gérant minoritaire d'une société qu'il avait créée, ce dont il résultait que sa situation relevait de la procédure d'affiliation prévue à l'article 24 du règlement CE n°987/2009 et non de celle régie par son article 16, la cour d'appel a violé l'article 16 du règlement CE n°987/2009 en date du 16 septembre 2009 par fausse application, l'article 24 dudit règlement par refus d'application, ensemble les articles 13 et 17 du règlement CE n°883/2004 du 24 avril 2004 ;

2°) ALORS QUE selon les articles 13 et 17 du règlement CE n°883/2004 du 24 avril 2004 et 24 du règlement CE n°987/2009 du 16 septembre 2009, lorsqu'une personne réside et exerce une activité non salariée en France et exerce une activité salariée hors de France, « l'institution compétente », au sens de ces règlements, est celle désignée par la législation de l'Etat dans lequel est exercée l'activité salariée pour délivrer les prestations aux salariés tandis que « l'institution de résidence » est celle habilitée en France à délivrer les prestations aux salariés, soit la caisse primaire d'assurance maladie ; qu'en énonçant encore que la caisse française de résidence au sens des démarches qu'il appartenait à M. [R] d'accomplir était celle à laquelle il était affilié lorsqu'étaient réunies les conditions de la pluriactivité, soit le RSI, et qu'il n'alléguait pas l'avoir saisie à cet effet, la cour d'appel a de nouveau violé les articles 16 et 24 du règlement CE n°987/2009 en date du 16 septembre 2009, ensemble les articles 13 et 17 du règlement CE n°883/2004 du 24 avril 2004.

3 - Identification du ou des points de droit faisant difficulté à juger

Détermination de la législation de sécurité sociale sur le fondement du règlement de coordination (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et de son règlement d'exécution n°987/2009 du 16 septembre 2009.

4 - Discussion citant les références de jurisprudence et de doctrine

4.1 Cadre juridique applicable - Règlements de coordination européens :

4.1.1 Les règles de conflit de lois

■ Le règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, et son règlement d'application, le règlement (CE) n°987/2009 du Parlement Européen et du Conseil du 16 septembre 2009, déterminent les règles de conflit de loi applicables au sein de l'Union européenne en matière de législation de sécurité sociale.

L'objectif poursuivi par ces règles de conflit de lois est régulièrement rappelé par la Cour de justice de l'Union européenne : *“les dispositions du titre II du règlement [n°1408/71] constituent un système complet et uniforme de règles de conflit de lois dont le but est de soumettre les travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de l'Union au régime de la sécurité sociale d'un seul État membre, de sorte que les cumuls de législations nationales applicables et les complications qui peuvent en résulter soient évités”* (CJCE, arrêt du 24 mars 1994, Van Poucke / Rijksinstituut voor de Sociale Verzekeringen der Zelfstandigen e.a., C-71/93, point 22 ; CJUE, arrêt du 10 février 2000, FTS, C-202/97, point 20).

Il permet également *“d'empêcher que les personnes entrant dans le champ d'application de l'un de ces règlements soient privées de protection en matière de sécurité sociale, faute de législation qui leur serait applicable”* (CJUE, arrêts du 1^{er} février 2017, Tolley, C-430/15, point 58, et du 25 octobre 2018, Walltopia, C-451/17, point 41).

Ce principe de **l'unicité de la législation applicable** est énoncé à l'article 11 du règlement n°883/2004.

Il permet de garantir la prévisibilité du régime applicable et, partant, la sécurité juridique (CJUE, arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff GmbH, aff. C-620/15). La CJUE l'a rappelé dans un arrêt très récent (CJUE, arrêt du 2 mars 2023, aff. C-410/21 et C-661/21).

Plus largement, ces règles de conflit visent à faciliter la libre circulation des travailleurs et la libre prestation des services (CJUE, arrêt du 26 janvier 2006, Herbosch Kiere, aff. C-2/05).

■ Les règles de conflit de loi prévues par les règlements sont les suivantes.

Au terme de la règle générale de conflit, énoncée à l'article 11 du règlement n°883/2004, la législation applicable est celle de l'Etat membre sur le territoire duquel l'intéressé exerce son activité :

« 3. Sous réserve des articles 12 à 16:

a) *la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre; ».*

Outre cette règle générale d'affiliation, les règlements de base prévoient les règles particulières applicables à deux hypothèses : d'une part, le détachement, d'autre part, l'exercice d'une activité dans deux ou plusieurs Etats membres (pluriactivité).

Dans cette seconde hypothèse, visée par le présent pourvoi, la règle de conflit est prévue à l'article 13 du règlement n°883/2004.

Plus particulièrement, s'agissant d'un assuré exerçant une activité salariée et une activité non salariée dans différents Etats membres, qui est celle invoquée par le requérant, le 3 de l'article 13 énonce :

« 3. *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 ou, si elle exerce une telle activité dans deux ou plusieurs États membres, à la législation déterminée conformément au paragraphe 1. »*

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 (CJUE, arrêt du 13 juillet 2017, Radoslaw Szoja, aff. C-89/16, point 40).

En outre, 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.*" (CJUE, arrêt du 16 juillet 2020, AFMB Ltd, aff. C-610/18, précité, point 67).

4.1.2 La procédure de règlement des conflits de lois :

- Outre les règles de conflit de lois, les règlements de base et d'application décrivent la procédure de règlement de ces conflits, fondée sur l'examen de la situation des salariés concernés par l'institution désignée par le règlement, et la remise d'un certificat attestant de la situation de détachement ou d'activité dans plusieurs Etats membres.

Ainsi que le rappelle régulièrement la Cour de Justice de l'Union européenne, le système "*repose sur le principe de coopération loyale qui impose à l'institution de sécurité sociale compétente de procéder à une appréciation correcte des faits pertinents pour l'application des règles relatives à la détermination de la législation*

applicable et, partant de garantir l'exactitude des mentions figurant dans le certificat délivré (CJCE, 10 février 2000, FTS, aff. C-202/97, point 51).

Ce principe est indissociable de celui de *confiance mutuelle* (CJUE, 6 février 2018, Altun e.a., aff. C-359/16, point 40).

L'article 76 du règlement n°883/2004 énonce une obligation mutuelle d'information et de coopération, entre institutions et personnes couvertes par le règlement, afin d'assurer la bonne application dudit règlement.

• L'article 16 du règlement d'application n°987/2009 décrit la « procédure pour l'application de l'article 13 du règlement de base ».

Le système repose sur l'obligation d'information de l'institution compétente désignée par les règlements :

“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.”

Ces informations permettent à l'institution compétente de déterminer, dans les meilleurs délais, la législation applicable (point 2), dans un premier temps à titre provisoire, puis définitif deux mois après notification de la décision (point 3).

Le point 6 de l'article 16 prévoit la procédure applicable en cas de non respect, par l'intéressé, de son obligation d'information énoncée au point 1 :

“ 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.”

Le règlement prévoit en outre un dialogue renforcé entre institutions nationales en cas d'incertitude sur la législation applicable (points 4 et 5), ainsi qu'une procédure de règlement des désaccords entre institutions par une commission administrative (art. 6 du même règlement).

L'institution compétente délivre, le cas échéant, une attestation (formulaires A1), désignant la législation de sécurité sociale applicable.

La délivrance de cette attestation est prévue par l'article 19 du règlement n°987/2009 :

“ 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.”

4.1.3 Sur la portée des certificats A1:

Sans entrer dans le détail des jurisprudences de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation sur cette question, que ne pose pas directement le présent pourvoi, on rappellera seulement les éléments suivants.

Reprenant la jurisprudence de la Cour de justice sur la portée du certificat A1, l'article 5 du règlement n°987/2009 énonce :

« 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. »

La Cour de Justice de l'Union européenne juge ainsi que le certificat s'impose aux juridictions de l'Etat membre d'accueil, qui ne sont pas compétentes pour vérifier la validité d'un certificat A1 en ce qui concerne l'attestation des éléments sur la base desquels le certificat a été délivré et ce, même si elles constatent que les conditions de l'activité du travailleur concerné n'entrent manifestement pas dans le champ d'application matériel de la disposition sur la base de laquelle le certificat E101 a été délivré (CJUE, arrêt du 27 avril 2017, A-Rosa Flussschiff, C-620/15, point 61, statuant sur question préjudicielle posée par la Cour de cassation par un arrêt Ass. plén., 6 novembre 2015, pourvoi no 13-25.467, Bull. 2015, Ass. plén, no 9).

Statuant après cette réponse à la question préjudicielle qu'elle avait posée, la Cour de cassation a jugé que :

- *“un certificat E 101 délivré par l'institution désignée par l'autorité compétente d'un Etat membre, au titre de l'article 14, § 2, sous a, du règlement n° 1408/71, 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 no 1408/71” ;*

- dans cette hypothèse, les institutions des Etats membres amenées à appliquer les règlements de coordination doivent suivre la procédure fixée par la Cour de justice en vue de résoudre les différends entre les institutions des Etats membres qui portent sur la validité ou l'exactitude d'un certificat E 101 (Ass. plén., 22 décembre 2017, pourvoi no 13-25.467, Bull. 2017, Ass. plén, no 2).

Seule la fraude permet à la juridiction de l'Etat d'emploi d'écarter ou d'annuler un certificat E101 (CJUE, arrêt du 6 février 2018, Altun e.a c/ Openbaar Ministerie, C-359/16).

Pour une application par la Cour de cassation : Crim., 18 septembre 2018, pourvoi n°13-88.631, Bull. crim. 2018, n° 160.

Enfin, la CJUE a jugé que les certificats E 101 et A1, délivrés par l'institution compétente d'un État membre, s'imposent aux juridictions de ce dernier État membre uniquement en matière de sécurité sociale (CJUE, 4 mai 2020, Bouygues travaux publics e.a., C-17/19).

4.2 Examen du pourvoi :

- Le présent litige est né d'une contestation de son affiliation au RSI par le requérant, qui exerce une activité non salariée en France, au motif, d'une part, de sa souscription d'un contrat d'assurance maladie, chirurgie et accident en janvier 2015, auprès d'un organisme situé au Royaume-Uni, d'autre part, de la création en juillet 2016 d'une société au Portugal, dans laquelle il se prévaut de la qualité de salarié en tant que gérant non majoritaire.

L'URSSAF de Bretagne, venant aux droits du RSI de Bretagne, rappelait devant la cour d'appel que l'obligation d'affiliation de M. [R] résultait des dispositions de l'article L. 613-1 du code de la sécurité sociale qui, dans sa rédaction applicable au litige, énonçait le principe de l'affiliation obligatoire des travailleurs indépendants relevant du groupe des professions industrielles et commerciales, au régime d'assurance maladie et d'assurance maternité des travailleurs indépendants des professions non agricoles.

Elle ajoutait qu'en s'adressant directement à l'institution portugaise pour faire entériner son changement de régime obligatoire du RSI vers un régime de salarié, M. [R] avait délibérément violé les règlements européens de coordination, entachant d'irrégularité la procédure de détermination de la législation applicable prévue à l'article 16 du règlement n°987/2009.

Pour le débouter de sa demande de désaffiliation, et confirmer l'application de la législation de sécurité sociale française à sa situation, notamment à compter de juillet 2016, la cour d'appel retient que le cotisant n'a pas suivi la procédure prévue par le règlement d'exécution n°987/2009, et plus particulièrement son article 16, à défaut d'avoir saisi le RSI d'une demande de détermination de la législation applicable.

- Par les deux branches du moyen unique du pourvoi, le requérant soutient que la cour d'appel s'est fondée sur des dispositions inapplicables au litige, dès lors que seule la procédure d'affiliation prévue à l'article 24 du règlement n°987/2009, à l'exclusion de celle de l'article 16, est applicable à la situation d'une personne qui réside et exerce une activité non salariée en France et exerce une activité salariée à l'étranger et relève, comme tel, des articles 13-3 et 17 du règlement de base n°883/2004.

L'article 17 du règlement n°883/2004 énonce :

« La personne assurée ou les membres de sa famille qui résident dans un État membre autre que l'État membre compétent bénéficient dans l'État membre de résidence des prestations en nature servies, pour le compte de l'institution compétente, par l'institution du lieu de résidence, selon les dispositions de la législation qu'elle applique, comme s'ils étaient assurés en vertu de cette législation. »

Il relève du titre III du règlement, intitulé « Dispositions particulières applicables aux différentes catégories de prestations », et plus particulièrement de son chapitre 1 (« Prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées »).

Ce texte ouvre, dans l'Etat membre de résidence, selon les modalités qu'il détermine, un droit aux prestations en nature de l'assurance maladie aux assurés et

aux membres de leur famille, qui résident dans un État membre autre que l'État membre compétent.

C'est l'objet du certificat S1.

L'article 24 du règlement n°987/2009 énonce, en ses deux premiers paragraphes :

« 1. Aux fins de l'application de l'article 17 du règlement de base, la personne assurée et/ou les membres de sa famille sont tenus de se faire inscrire auprès de l'institution du lieu de résidence. Leur droit aux prestations en nature dans l'État membre de résidence est attesté par un document délivré par l'institution compétente à la demande de la personne assurée ou de l'institution du lieu de résidence.

2. Le document visé au paragraphe 1 reste valable jusqu'à ce que l'institution compétente informe l'institution du lieu de résidence de son annulation. »

Il conviendra d'apprécier les mérites du pourvoi au regard de l'ensemble de ces éléments.