



**AVIS DE Mme TUFFREAU,
AVOCATE GÉNÉRALE RÉFÉRENDAIRE**

Arrêt n° 774 du 4 septembre 2025 (F-B) – Deuxième chambre civile

Pourvoi n° 23-10.486

Décision attaquée : Cour d'appel de Paris du 10 novembre 2022

M. [R] [P]

C/

**Caisse d'Assurance Vieillesse des Experts Comptables et des
Commissaires Aux Comptes**

1. Faits

Monsieur [P] (le cotisant) exerce en France une activité d'expert-comptable, en qualité de travailleur indépendant, et est affilié à ce titre auprès de la caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (la Cavec) depuis le 1^{er} juillet 2000. Il est également salarié depuis le 1^{er} décembre 2011 d'une société luxembourgeoise.

Considérant qu'il relevait du régime luxembourgeois de sécurité sociale, en raison de son activité salariée au Luxembourg, le cotisant a sollicité la fin rétroactive au 1^{er} décembre 2011 de son affiliation à la Cavec et le remboursement des cotisations versées depuis cette date.

Il se prévalait à ce titre de deux certificats A1 établis par le Centre commun de la sécurité sociale du Luxembourg, visant la période du 1^{er} décembre 2011 au 31 décembre 2012 ainsi que les années 2013 à 2018.

Après un recours infructueux devant la commission de recours amiable, le cotisant a saisi le tribunal des affaires de sécurité sociale de Paris qui, par jugement du 29 mai 2018, l'a débouté de ses demandes.

Par arrêt du 10 novembre 2022, la cour d'appel de Paris a confirmé le jugement en toutes ses dispositions au motif que :

« le régime d'assurance vieillesse complémentaire, au titre duquel ont été appelées les cotisations contestées par l'appelant, ne peut être considéré comme une législation au sens du règlement européen 883/2004, en sorte que l'intéressé n'est pas fondé à se prévaloir des dispositions de ce règlement et spécialement de son article 13, qui lui permettrait de demander l'application de la législation luxembourgeoise de sécurité sociale, ce texte disposant en son paragraphe 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'Etat membre dans lequel elle exerce une activité salariée. [...]

Surabondamment, il y a lieu de constater que l'appelant ne produit aucun document attestant de la réalité de son activité salariée depuis le 1er décembre 2011 au sein de la société Luxembourgeoise [1], en se retranchant sur son affirmation de la valeur probante obligatoire du certificat A1, au sujet duquel il doit être relevé qu'il ne mentionne que les soins des prestations de santé ainsi qu'à titre provisoire les prestations particulières servies en cas d'accident du travail et maladies professionnelles et ne fait aucune mention d'un quelconque régime de retraite complémentaire ou non. Il y a lieu de souligner l'absence dans les pièces produites par le cotisant de contrat de travail, de bulletins de paie de sorte que la nature de ses fonctions, le montant de sa rémunération et ses horaires de travail sur le territoire du Luxembourg sont inconnus et qu'il ne peut être en mesure de répondre aux objections de la Cavec tirées de l'article 14 paragraphe 5 ter du règlement d'application selon lequel les activités marginales ne sont pas prises en compte aux fins de la détermination de la législation applicable au titre de l'article 13 du règlement de base régissant l'exercice d'activités dans deux ou plusieurs Etats membres. »

Il sera relevé qu'alors que le cotisant sollicitait le remboursement des cotisations sur le fondement des régimes de retraite de base et complémentaire ainsi que du régime de prévoyance, la cour d'appel n'a motivé son rejet que sur le régime complémentaire de retraite.

À l'appui de son pourvoi, le cotisant soutient un moyen unique de cassation divisé en quatre branches. Dans les première et deuxième branches, il fait valoir que les régimes de retraite de base et complémentaire gérés par la Cavec constituent la mise en œuvre d'une obligation d'assurance résultant des lois et règlements, et se réfère en toute hypothèse à la déclaration effectuée par la République française en 2020. Les troisième et quatrième branches font valoir que les certificats A1 sont établis pour l'ensemble des législations de sécurité sociale et s'imposent à l'institution compétente et aux juridictions nationales aussi longtemps qu'ils n'ont pas été retirés ou déclarés invalides par l'institution émettrice.

2. Avis

L'arrêt de la cour d'appel encourt selon moi la cassation tant sur la première branche du moyen unique que sur les troisième et quatrième branches.

2.1. En effet, le raisonnement de la cour d'appel, laquelle a considéré que le régime de retraite complémentaire géré par la Cavec ne constituait pas une législation au sens du règlement n° 883/2004, mais une disposition conventionnelle qui devait faire l'objet d'une déclaration de la France, de sorte qu'en son absence les règlements de coordination n° 883/2004 et n° 987/2009 ne sont pas applicables, ne peut être suivi.

2.1.1. S'agissant du **champ d'application matériel du règlement n° 883/2004**, ce dernier précise en son **article 3** qu'il s'applique à « toutes les législations » relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent notamment les prestations de vieillesse.

Selon l'**article 1, I de ce règlement**, « le terme « législation » désigne, pour chaque État membre, les lois, règlements et autres dispositions légales et toutes autres mesures d'application qui concernent les branches de sécurité sociale visées à l'article 3, paragraphe 1 du règlement ».

Il y est ensuite précisé que « ce terme exclut les dispositions conventionnelles autres que celles qui servent à la mise en œuvre d'une obligation d'assurance résultant des lois et règlements visés au point précédent ou qui ont fait l'objet d'une décision des pouvoirs publics les rendant obligatoires ou étendant leur champ d'application, pour autant que l'État membre concerné fasse une déclaration en ce sens, notifiée au président du Parlement européen et au président du Conseil de l'Union européenne. Cette déclaration est publiée au Journal officiel de l'Union européenne ».

Outre la déclaration faite conformément à l'article 1er , point 1), les Etats membres doivent notifier par écrit à la Commission européenne, en vertu de l'**article 9**, « les législations et les régimes visés à l'article 3 ». Ces notifications comportent la date à partir de laquelle le règlement est applicable aux régimes précisés par les États membres dans leurs déclarations.

2.1.2. Or, le régime de retraite complémentaire géré par la Cavec constitue bien une législation et non une disposition conventionnelle.

En effet, aux termes de l'article L. 642-4 du code de la sécurité sociale, « l'inscription au tableau de l'ordre en qualité d'expert-comptable ou de comptable agréé comporte l'obligation de cotiser au régime complémentaire institué, en application de l'article L. 644-1, au profit des experts-comptables et des comptables agréés, même en cas d'affiliation au régime général de sécurité sociale ».

Ainsi, l'article L. 644-1 de ce code dispose notamment qu' « à la demande du conseil d'administration de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales et après consultation par référendum des assujettis au régime de base, des décrets peuvent instituer un régime d'assurance vieillesse complémentaire fonctionnant à titre obligatoire dans le cadre soit de l'ensemble du groupe professionnel, soit d'une activité professionnelle particulière. »

Le régime d'assurance vieillesse complémentaire des experts comptables et des commissaires aux comptes a donc été institué par décret, en l'espèce le décret n° 53-506 du 21 mai 1953.

Le seul fait que le décret soit intervenu « après consultation par référendum des assujettis au régime de base », ne saurait donner à ce régime une nature conventionnelle. En effet, il ne résulte pas d'une convention collective conclue entre les partenaires sociaux.

Le régime de retraite complémentaire des experts-comptables ne constitue donc pas une disposition conventionnelle.

2.1.3. Il ne devait donc pas faire l'objet d'une déclaration conformément à l'article 1^{er}, point I.

En revanche, ce régime devait être déclaré au titre de l'article 9 du règlement n° 883/2004, qui prévoit une notification comportant la date d'entrée en vigueur des lois et des régimes concernés.

C'est sur le fondement de cet article qu'a été prise la « *Déclaration de la République française en application de l'article 9 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, pour l'année finissant au 31 décembre 2020* », dont se prévaut le cotisant.

Cette déclaration mentionne dans sa première partie les « déclarations visée à l'article 1^{er}, point I, du règlement (CE) n° 883/2004 et dates à partir de laquelle le règlement sera applicable ». Il s'agit des déclarations du 28 mai 2010 relatives d'une part au régime d'assurance chômage de l'UNEDIC et, d'autre part, aux régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC.

Dans une seconde partie, cette déclaration détaille les « législation et régimes visés à l'article 3 du règlement (CE) n° 883/2004 et dates à partir de laquelle le règlement sera applicable ». Y figure notamment, au titre des prestations de vieillesse, le régime des professions libérales (article L. 641-1 et suivants du code de la sécurité sociale) et, au titre des régimes de retraite complémentaire, les « régimes obligatoires de retraite complémentaire des travailleurs non-salariés (art. L. 635-1 et suivants du CSS, art. L. 644-1 et suivants du CSS) ».

Il n'a pas été retrouvé sur le site de la Commission européenne de déclaration antérieure. Toutefois, cela est sans incidence sur la qualification de législation du régime d'assurance vieillesse complémentaire des experts-comptables et l'application subséquente du règlement n° 883/2004.

En effet, si la circonstance qu'un État membre a inclus une loi ou une réglementation nationale dans sa déclaration au titre de l'article 9 du règlement n° 883/2004 doit être tenue comme établissant que les prestations accordées sur la base de cette loi sont des prestations de sécurité sociale au sens de ces règlements, **la circonstance qu'une loi ou une réglementation n'a pas fait l'objet d'une telle déclaration ne saurait, par elle-même, établir que cette loi ou cette réglementation ne relève pas du champ d'application desdits règlements** (CJUE, arrêt du 3 mars 2016, aff. C-12/14, Comm. c/ Malte)¹.

Le régime de retraite complémentaire de la Cavec constitue donc une législation au sens du règlement 883/2004, lequel a donc vocation à s'appliquer à la situation du cotisant. Plus particulièrement, doivent trouver application les dispositions de l'article 13 § 3 de ce règlement, en raison de la pluriactivité du cotisant, salarié au Luxembourg et indépendant en France, le règlement donnant dans cette hypothèse compétence à l'État membre dans lequel la personne exerce une activité salariée.

¹ Jean-Philippe Lhernould, J-Cl. Protection sociale Traité ; Fasc. 212-30 : Protection sociale des droits de l'Union européenne--Règlements de coordination n° 883/2004 et n° 987/2009. Principes ; dernière mise à jour : 16 octobre 2024.

2.2. L'arrêt de la cour d'appel doit également être censuré en ce qu'il n'a pas tiré les conséquences de la force probante des certificats A1 produits par le cotisant.

2.2.1. L'article 11, du Règlement n° 883/2004, pose en effet le principe de l'**unicité de la loi applicable** : « Les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre. »

Cette disposition a pour but d'éviter « les complications qui peuvent résulter de l'application simultanée de plusieurs législations nationales » (CJUE, 8 mai 2019, *SF*, C-631/17 ; CJUE, 5 mars 2020, *Pensionversicherunganstalt*, C-135/19).

Si par le passé, la Cour de justice de l'union européenne (CJUE) a jugé concevable l'application d'une loi autre que celle désignée par la règle de conflit, c'est à condition qu'il s'agisse d'un régime complémentaire non obligatoire qui complète le régime légal (CJCE, 9 juin 1964 *Nonnenmacher*, aff. 92/63)².

Cette possibilité de cumul a depuis été circonscrite par les règlements aux prestations invalidité, vieillesse et décès. Ainsi, l'**article 14 § 3 du règlement n° 883/2004** dispose-t-il que « l'intéressé peut être admis à l'assurance volontaire ou facultative continuée d'un État membre, même s'il est obligatoirement soumis à la législation d'un autre État membre, dès lors qu'à un moment donné de sa vie active, il a été soumis à la législation du premier État membre pour y avoir exercé une activité salariée ou non salariée et dans la mesure où ce cumul est admis explicitement ou implicitement en vertu de la législation du premier État membre ».

Ces dispositions n'ont toutefois pas vocation à s'appliquer en l'espèce, dès lors que le régime complémentaire vieillesse géré par la Cavec ne constitue pas une « assurance volontaire ou assurance facultative continuée ».

2.2.2. S'agissant des certificats A1, ils ont été délivrés sur le fondement de l'**article 19 du règlement d'application 987/2009**, lequel dispose qu'« 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 ».

Cette délivrance intervient à l'issue d'une procédure de concertation prévue à l'article 16 de ce règlement.

En l'espèce, le cotisant produisait deux certificats **A1** émis par le Luxembourg. Il y est précisé que « ce certificat concerne la législation de sécurité sociale à laquelle vous êtes assujetti et confirme que vous n'êtes pas tenus de cotiser dans un autre État ». Il y est par ailleurs fait état d'une activité salariée au Luxembourg et d'une activité non salariée en France.

A mon sens, la cour d'appel a dénaturé ce document en considérant qu'il ne s'appliquait qu'aux soins. Si le formulaire comporte en préambule des informations notamment en cas de séjour temporaire dans l'État de travail autre que celui compétent, ainsi que sur les prestations particulières servies à titre provisoire par l'institution d'assurance du pays de séjour, en cas d'accident du travail ou de maladie

² Ismaël Omarjee, Manuel de droit européen de la protection sociale, Bruylant, 2^e édition, § 239.

professionnelle, il n'est pas mentionné qu'il ne s'appliquerait qu'en matière de soins ou à titre provisoire en cas d'accident du travail ou maladie professionnelle.

En effet, **le formulaire A1 est un document portable qui atteste de la législation applicable à un travailleur qui n'est pas affilié dans le pays de travail.** Il est à différencier du formulaire S1, lequel est un document portable qui permet à la personne assurée et/ou ses membres de famille qui résident sur le territoire d'un État membre autre que l'État compétent de s'inscrire auprès de l'institution d'assurance maladie de leur lieu de résidence afin de bénéficier des prestations en nature de l'assurance maladie maternité.

Si le formulaire S1 concerne uniquement l'assurance maladie, le formulaire A1 a vocation à couvrir toutes les branches de la sécurité sociale.

2.2.3. Par ailleurs, aux termes de **l'article 5** du règlement d'application, ce certificat s'impose aux institutions des autres États membres aussi longtemps qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'État membre où il a été établi.

De manière constante, la CJUE juge que, lorsqu'un tel certificat a été émis, il s'impose tant aux institutions qu'au juge de l'État d'accueil.

Seule l'institution émettrice a le pouvoir de retirer ce document, selon la procédure prévue à l'article 5 précité. Si la CJUE a admis la possibilité pour le juge d'écarter un tel document, c'est uniquement dans l'hypothèse d'une fraude, et dans des conditions très restrictives, qui n'ont pas vocation à s'appliquer à la présente espèce³.

La cour d'appel ne pouvait donc juger que « l'appelant ne produit aucun document attestant de la réalité de son activité salariée depuis le 1^{er} décembre 2011 au sein de la société Luxembourgeoise [1] », alors qu'il résultait des certificats A1 produits que ce dernier exerçait une activité salariée au Luxembourg pour la période du 1^{er} décembre 2011 au 31 décembre 2018, justifiant ainsi son affiliation à la caisse Luxembourgeoise de sécurité sociale.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'arrêt encourt la cassation tant sur la première branche du moyen unique que sur les troisième et quatrième branches.

AVIS DE CASSATION.

³ D'une part, la procédure prévue à l'article 76 du règlement de base doit avoir été enclenchée et l'institution compétente de l'État membre d'émission doit avoir été mise en mesure de réexaminer le bien-fondé de la délivrance du certificat. D'autre part, cette institution doit s'être abstenue de procéder à un tel réexamen et de prendre position dans un délai raisonnable (voir en ce sens Arrêt du 2 avril 2020, CRNPAC et Vueling Airlines, C-370/17 et C-37/18, EU:C:2020:260).