



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GIOVANNI PITRUZZELLA
présentées le 26 février 2019¹

Affaire C-33/18

V

contre

**Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants,
Securex Integrity ASBL**

[demande de décision préjudicielle formée par la cour du travail de Liège (Belgique)]

« Renvoi préjudiciel – Sécurité sociale des travailleurs migrants – Règlement (CE) n° 883/2004 – Dispositions transitoires – Article 87, paragraphe 8 – Règlement (CEE) n° 1408/71 – Article 14 quater, sous b) – Dérogations au principe d'unicité de la législation nationale applicable – Double affiliation – Introduction d'une demande en vue d'être soumis à la législation applicable en vertu du règlement n° 883/2004 »

1. La présente affaire a trait à une demande de décision préjudicielle introduite par la cour du travail de Liège (Belgique) concernant l'interprétation de l'article 87, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale².

2. Il s'agit d'une disposition transitoire qui vise à régler des situations dans lesquelles, en conséquence de l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004 le 1^{er} mai 2010, une personne est soumise à la législation d'un État membre autre que celui à la législation duquel elle était soumise en vertu de l'ancien règlement (CEE) n° 1408/71³ abrogé et remplacé par le règlement n° 883/2004.

3. La demande de décision préjudicielle introduite par la juridiction de renvoi vise à savoir, en substance, si l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004 s'applique dans un cas tel que celui pendant devant elle qui concerne une personne, M. V, qui, au moment de l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, exerçait une activité salariée dans un État membre et une activité non salariée dans un autre État membre, étant ainsi assujettie à une double affiliation. C'est la première fois que la Cour est appelée à interpréter cette disposition transitoire du règlement n° 883/2004.

¹ Langue originale : le français.

² Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009 (JO 2009, L 284, p. 43) (ci-après le « règlement n° 883/2004 »).

³ 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, dans sa version modifiée et mise à jour par le règlement (CE) n° 118/97, du 2 décembre 1996 (JO 1997, L 28, p. 1), tel que modifié, en dernier lieu, par le règlement (CE) n° 592/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008 (JO 2008, L 177, p. 1) (ci-après le « règlement n° 1408/71 »).

I. Le cadre juridique

4. L'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 1408/71 codifiait le principe d'unicité de la législation nationale applicable et prévoyait que « [s]ous réserve de [l'article 14 quater], les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre ».

5. Toutefois, en tant que dérogation à ce principe, l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71, lu en combinaison avec le point 1 de l'annexe VII du même règlement, prévoyait que le travailleur exerçant une activité non salariée en Belgique et une activité salariée dans un autre État membre devait être soumis simultanément à deux législations différentes, à savoir celle du lieu de son activité salariée et celle du lieu de son activité non salariée.

6. Le règlement n° 883/2004, à son article 11, paragraphe 1, a confirmé le principe d'unicité de la législation nationale applicable et a abrogé toute les exceptions à ce principe prévues dans le règlement n° 1408/71.

7. Aux termes de l'article 13, paragraphe 3, du règlement n° 883/2004, 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 ».

8. L'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004, intitulé « Dispositions transitoires » prévoit :

« Si, en conséquence du présent règlement, une personne est soumise à la législation d'un État membre autre que celui à la législation duquel elle est soumise en vertu du titre II du règlement [n°1408/71], cette personne continue d'être soumise à cette dernière législation aussi longtemps que la situation qui a prévalu reste inchangée, mais en tout cas pas plus de dix ans à compter de la date d'application du présent règlement, à moins qu'elle n'introduise une demande en vue d'être soumise à la législation applicable en vertu du présent règlement. La demande est introduite dans un délai de trois mois à compter de la date d'application du présent règlement auprès de l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable en vertu du présent règlement pour que l'intéressé puisse être soumis à la législation de cet État membre dès la date d'application du présent règlement. Si la demande est présentée après l'expiration de ce délai, le changement de législation applicable intervient le premier jour du mois suivant. »

II. Le litige au principal et les questions préjudicielles

9. M. V a travaillé en Belgique en tant qu'avocat jusqu'au 30 septembre 2007. À ce titre, il était inscrit à l'Institut national d'assurances sociales pour travailleurs indépendants (ci-après l'« INASTI ») et était affilié auprès de la caisse de sécurité sociale Securex Integrity ASBL (ci-après « Securex »).

10. Au moment de la liquidation du cabinet d'avocats pour lequel il travaillait, le 30 septembre 2007, M. V, a été nommé en tant que l'un des liquidateurs de ce cabinet et s'est, parallèlement, désaffilié auprès de Securex. Le lendemain, le 1^{er} octobre 2007, il a commencé à travailler au sein d'une société établie au Luxembourg et, partant, est assujetti à la sécurité sociale luxembourgeoise en tant que salarié à partir de cette date.

11. En 2010, l'INASTI a demandé à M. V des précisions concernant son mandat de liquidateur. M. V a répondu que les émoluments qui lui avaient été versés en sa qualité de liquidateur n'entraînaient ni sa qualification de travailleur indépendant ni son assujettissement au statut social de ces travailleurs.

12. En 2013, l'INASTI a notifié à Securex une décision de régularisation concernant les revenus perçus par M. V en tant que liquidateur relatifs aux années 2008, 2009 et 2010. Sur cette base, Securex a communiqué à M. V qu'il devait être requalifié d'assujetti à titre complémentaire depuis le 1^{er} octobre 2007 et que, par conséquent, il devait payer plus de 35 000 euros au titre de cotisations de sécurité sociale et de majorations pour la période 2007-2013.

13. M. V a contesté ce courrier devant le tribunal du travail d'Arlon (Belgique). Parallèlement, il a demandé à Securex de ne plus être assujetti au régime de sécurité sociale complémentaire à partir de 2014 et a fourni la preuve que son mandat de co-liquidateur avait été exercé à titre gratuit depuis le 1^{er} janvier 2010.

14. Le tribunal du travail d'Arlon ayant rejeté son recours, M. V a introduit un appel devant la juridiction de renvoi à l'encontre de l'arrêt rendu en première instance, dans lequel il a fait valoir, notamment, que, au vu du règlement n° 883/2004, l'INASTI et Securex ne pouvaient pas réclamer les cotisations litigieuses.

15. La juridiction de renvoi se demande si dans une situation telle que celle de M. V – dans laquelle, par ailleurs, la décision concernant son assujettissement au régime belge de sécurité sociale complémentaire a été prise rétroactivement en décembre 2013 – celui-ci, afin de pouvoir bénéficier de l'application du règlement n° 883/2004, était tenu d'introduire une demande expresse dans un délai de trois mois aux termes de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004.

16. Dans ces conditions, la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- « 1) L'article 87, paragraphe 8, du [règlement n° 883/2004] doit-il être interprété en ce sens que la personne qui, avant le 1^{er} mai 2010, a commencé à exercer une activité salariée au Luxembourg et une activité non salariée en Belgique, doit, pour être soumise à la législation applicable en vertu du [règlement n° 883/2004], introduire une demande expresse en ce sens, même si elle ne faisait l'objet d'aucun assujettissement en Belgique avant le 1^{er} mai 2010 et n'a été assujettie à la législation belge relative au statut social des travailleurs indépendants que de manière rétroactive, après l'expiration du délai de trois mois prenant cours le 1^{er} mai 2010 ?
- 2) En cas de réponse affirmative à la première question, la demande visée à l'article 87, paragraphe 8, du [règlement n° 883/2004], introduite dans les circonstances décrites ci-dessus, entraîne-t-elle l'application de la législation de l'État compétent en vertu du [règlement n° 883/2004] avec effet rétroactif au 1^{er} mai 2010 ? »

III. Analyse juridique

17. À titre liminaire, il convient de relever que, à la suite d'une demande d'éclaircissement adressée à la juridiction de renvoi par la Cour au titre de l'article 101 du règlement de procédure, ladite juridiction a précisé que, au moment de l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, M. V. pouvait être considéré comme étant soumis à la législation belge en tant que travailleur non salarié, au titre de son activité de liquidateur pour le cabinet d'avocats en liquidation.

18. Il convient donc d'analyser les questions préjudicielles posées par la juridiction de renvoi en tenant compte de cette prémisse⁴.

⁴ En revanche, le fait que la décision concernant son assujettissement au régime belge de sécurité sociale complémentaire a été prise rétroactivement n'est, à mon avis, pas pertinente dans l'analyse des dispositions du règlement n° 883/2004. En effet, ce règlement n'a pas pour objet de déterminer les conditions de fond de l'existence du droit aux prestations de sécurité sociale et il appartient en principe à la législation de chaque État membre de déterminer ces conditions (voir, en ce sens, arrêts du 19 septembre 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, point 41 et jurisprudence citée) et du 14 juin 2016, Commission/Royaume-Uni (C-308/14, EU:C:2016:436, point 65).

19. Cela étant précisé, les questions préjudicielles posent, en substance, la question de l'applicabilité de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004 dans un cas tel que celui de M. V.

20. La première question vise à déterminer si cette disposition doit être interprétée en ce sens qu'une personne qui, au moment de l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, à savoir le 1^{er} mai 2010, exerçait, d'une part, une activité salariée dans un État membre (en l'occurrence, le Luxembourg) et était donc assujettie à la législation de cet État membre et, d'autre part, une activité non salariée en Belgique et était donc soumise à la législation belge en tant que travailleur non salarié devait, afin d'être soumise à la législation applicable en vertu du règlement n° 883/2004, introduire une demande expresse en ce sens au titre de l'article 87, paragraphe 8, de ce règlement.

21. En cas de réponse affirmative, la seconde question vise à déterminer si une telle demande introduite dans des circonstances particulières telles que celles de l'espèce entraîne l'application de la législation applicable en vertu du règlement n° 883/2004 avec effet rétroactif au 1^{er} mai 2010.

22. Il convient, tout d'abord, de rejeter l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Royaume de Belgique. Celui-ci soutient que les deux questions préjudicielles ne reflètent pas la réalité et l'objet du litige et soulèvent de ce fait un problème de nature uniquement hypothétique.

23. Or, à cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, dès lors que les questions posées par les juridictions nationales portent sur l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer, à moins qu'il ne soit manifeste que la demande de décision préjudicielle tend, en réalité, à l'amener à statuer par le biais d'un litige construit ou à formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques, que l'interprétation du droit de l'Union demandée n'ait aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige, ou encore que la Cour ne dispose pas des éléments de fait ou de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées⁵.

24. En ce qui concerne, en premier lieu, l'argument du gouvernement belge selon lequel les deux questions préjudicielles se fonderaient sur la prémisse factuelle erronée que M. V ne faisait l'objet d'aucun assujettissement en Belgique avant le 1^{er} mai 2010, il a perdu de pertinence à la suite de la réponse de la juridiction de renvoi à la demande d'éclaircissement mentionnée au point 17 des présentes conclusions.

25. En second lieu, et en tout état de cause, il résulte de manière évidente du dossier devant la Cour que la question de savoir si, aux fins de pouvoir être soumis exclusivement à la législation déterminée au titre du règlement n° 883/2004, à savoir la législation luxembourgeoise, après le 1^{er} mai 2010, M. V était ou non tenu de présenter une demande au titre de l'article 87, paragraphe 8, de ce règlement et, celle de savoir, en cas de réponse affirmative, quelles sont les conséquences de la présentation d'une telle demande plusieurs années après cette date, ont une incidence certaine sur la solution du litige pendant devant la juridiction de renvoi. En effet, la réponse à ces questions a un impact direct sur le nombre d'années pour lesquelles les autorités belges seraient en droit de demander le paiement de cotisations éventuellement dues à M. V.

26. Il s'ensuit que les questions posées par la juridiction de renvoi ne sont aucunement hypothétiques et sont donc recevables.

5 Voir arrêt du 7 décembre 2010, VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, point 42 et jurisprudence citée).

27. Quant au fond, il ressort du dossier que, au moment de l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, M. V, en force de la dérogation au principe d'unicité de la législation applicable prévue à l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71, lu en combinaison avec le point 1 de l'annexe VII du même règlement, était assujéti à deux législations : en tant que salarié, à la législation luxembourgeoise et, en tant que personne exerçant une activité non salariée, à la loi belge.

28. La première question préjudicielle vise à déterminer, à la lumière de la disposition de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004, quelles conséquences a eu sur cette situation l'entrée en vigueur de ce règlement.

29. Dans ces conditions, j'estime qu'il y a lieu d'interpréter cette disposition pour vérifier son applicabilité à une situation telle que celle de M. V. En effet, si cette disposition transitoire était applicable, alors M. V pour être assujéti exclusivement à la loi déterminée au titre du règlement n° 883/2004, aurait dû présenter la demande y prévue. En revanche, si cette disposition n'était pas applicable, alors, au vu de l'abrogation de la dérogation prévue pour la Belgique dans le règlement n° 1408/71 et en vertu du principe d'unicité de la législation nationale applicable, devenu absolu sous l'empire du règlement n° 883/2004, M. V aurait été assujéti exclusivement à la législation déterminée sur la base de ce dernier règlement, à savoir la législation luxembourgeoise.

30. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie⁶.

31. S'agissant, tout d'abord, du libellé de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004, il résulte que cette disposition transitoire s'applique lorsque, en vertu de l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, une personne était soumise à la législation d'un État membre autre que celui à la législation duquel elle était soumise en vertu du règlement n° 1408/71.

32. Le libellé de cette disposition montre ainsi qu'elle s'applique à des cas où une personne passe d'une situation dans laquelle elle est assujéti à la législation d'un État membre à une situation dans laquelle elle est assujéti à la législation d'un autre État membre.

33. Ainsi que l'a relevé à juste titre la Commission européenne, cette disposition ne couvre pas, en revanche, explicitement, des situations, comme celles fondées sur l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71, dans lesquelles la législation de la sécurité sociale de deux États membres était simultanément applicable et, après l'entrée en vigueur du règlement n° 883/2004, une seule de ces deux législations reste applicable.

34. La non-applicabilité de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004 à une situation telle que celle en cause devant la juridiction de renvoi est, à mon avis, d'ailleurs confirmée par le contexte dans lequel cette disposition s'inscrit et par les objectifs poursuivis par la réglementation en cause.

35. S'agissant, ensuite, du contexte, force est de constater que le règlement n° 883/2004 a procédé à la suppression de toutes les exceptions au principe d'unicité de la législation nationale applicable qui existaient dans le règlement n° 1408/71. Or, une interprétation de la disposition de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004, qui, en allant au-delà de son libellé, étendrait le régime dérogatoire prévoyant une double affiliation, serait, à mon avis, incohérente avec le système mis en place par le règlement n° 883/2004, fondé sur le principe, devenu absolu, d'unicité de la législation nationale applicable.

⁶ Voir, notamment, arrêt du 21 mars 2018, Klein Schiphorst (C-551/16, EU:C:2018:200, point 34).

36. De même, s'agissant de la finalité de l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004, elle a été identifiée comme étant celle d'éviter de nombreux changements de législation applicable lors du passage au nouveau règlement et de permettre une transition douce à la personne concernée quant à la législation applicable au cas où il existerait un écart entre la législation applicable selon le règlement n° 1408/71 et la législation applicable selon les dispositions du règlement n° 883/2004⁷.

37. Dans ces conditions, ainsi que l'a mis en exergue la Commission, la suppression dans le règlement n° 883/2004 de la possibilité qui existait dans le règlement n° 1408/71 d'une double affiliation milite contre l'idée que l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004 puisse avoir eu pour objectif de perpétuer une telle possibilité supprimée par ailleurs dans ce règlement.

38. Il s'ensuit de tout ce qui précède que, à mon avis, l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004 n'est pas applicable à une situation comme celle de M. V qui, au moment de l'entrée en vigueur de ce règlement, était assujetti, en vertu de l'article 14 quater, sous b), du règlement n° 1408/71, simultanément à la législation de deux États membres différents.

39. Cette conclusion rend à mon avis superflu de répondre aux arguments avancés par le gouvernement belge au regard de l'interprétation de la condition, prévue à l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004, selon laquelle, afin que la législation déterminée en vertu du règlement n° 1408/71 continue à s'appliquer, « la situation qui a prévalu » doit être restée inchangée. En effet, l'interprétation de cette condition ne devient pertinente que si la disposition de l'article 87, paragraphe 8, est applicable, ce qui, à mon avis, à la lumière des considérations qui précèdent, n'est pas le cas en l'espèce.

40. Il s'ensuit que pour être assujetti, à partir du 1^{er} mai 2010, exclusivement à la loi déterminée par le règlement n° 883/2004, à savoir, en force de l'article 13, paragraphe 3, de ce règlement, la loi luxembourgeoise, M. V n'était pas tenu de présenter la demande prévue à l'article 87, paragraphe 8, du règlement n° 883/2004.

41. En considération de la solution que je propose à la Cour, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question préjudicielle posée par la juridiction de renvoi.

IV. Conclusion

42. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de répondre aux questions posées par la cour du travail de Liège (Belgique) dans les termes suivants :

La disposition de l'article 87, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, doit être interprétée en ce sens qu'elle ne s'applique pas à une personne qui, au moment de l'entrée en vigueur de ce règlement, à savoir le 1^{er} mai 2010, était assujettie à une double affiliation en vertu de l'article 14 quater, sous b), du 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. Afin d'être soumise à la législation applicable en vertu du règlement n° 883/2004, une telle personne n'était ainsi pas tenue d'introduire une demande expresse en ce sens en vertu de ladite disposition.

⁷ Voir guide pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne (UE), dans l'Espace économique européen (EEE) et en Suisse élaboré et approuvé par la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=fr, page 52).