

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

11 décembre 2025 (\*)

« Renvoi préjudiciel – Accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes – Travailleurs migrants – Sécurité sociale – Législation applicable – Règlement (CE) no 883/2004 – Article 11 – Article 13, paragraphe 1 – Règlement (CE) no 987/2009 – Article 14, paragraphe 8 – Travailleur exerçant une activité salariée sur le territoire de plusieurs États, dont un État membre, la Confédération suisse et des pays tiers – Notion de “partie substantielle de l'activité” – Prise en considération de l'activité exercée dans les pays tiers »

Dans l'affaire C-743/23,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Landessozialgericht für das Saarland (tribunal supérieur du contentieux social pour la Sarre, Allemagne), par décision du 15 novembre 2023, parvenue à la Cour le 4 décembre 2023, dans la procédure

**A**

contre

**GKV-Spitzenverband,**

en présence de :

**Moguntia Food Group AG,**

LA COUR (première chambre),

composée de M. F. Biltgen (rapporteur), président de chambre, M. T. von Danwitz, vice-président de la Cour, faisant fonction de juge de la première chambre, M<sup>me</sup> I. Ziemele, MM. A. Kumin et S. Gervasoni, juges,

avocat général : M. A. Rantos,

greffier : M. D. Dittert, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 5 mars 2025,

considérant les observations présentées :

- pour A, par M<sup>e</sup> M. Blum, Rechtsanwältin,
- pour le GKV-Spitzenverband, par M<sup>me</sup> C. Donus, en qualité d'agent,
- pour Moguntia Food Group AG, par M<sup>es</sup> V. Ohlekopf et M. Schwind, Rechtsanwälte,

- pour le gouvernement allemand, par MM. J. Möller et P.-L. Krüger, en qualité d'agents,
- pour le gouvernement belge, par M. S. Baeyens, M<sup>mes</sup> C. Jacob et L. Van den Broeck, en qualité d'agents,
- pour la Commission européenne, par M<sup>me</sup> S. Delaude et M. B.-R. Killmann, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 juin 2025,

rend le présent

### **Arrêt**

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 13, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2004, L 166, p. 1, et rectificatif JO 2004, L 200, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012 (JO 2012, L 149, p. 4) (ci-après le « règlement n° 883/2004 tel que modifié »), lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2009, L 284, p. 1), tel que modifié par le règlement n° 465/2012 (ci-après le « règlement n° 987/2009 »).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant A au GKV-Spitzenverband (Association fédérale des caisses d'assurance maladie obligatoire, Allemagne) au sujet de la décision de ce dernier de délivrer à A un formulaire A1 attestant que, pour la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2015 au 31 décembre 2020, il était soumis au régime allemand de sécurité sociale.

### **Le cadre juridique**

#### ***Le droit international***

- 3 Le 21 juin 1999, la Communauté européenne et la Confédération suisse ont conclu sept accords, dont l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (JO 2002, L 114, p. 6), qui a notamment été modifié par la décision n° 1/2012 du comité mixte institué par l'accord entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération suisse, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 31 mars 2012 remplaçant l'annexe II dudit accord sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (JO 2012, L 103, p. 51) (ci-après l'« ALCP »).
- 4 L'article 8 de l'ALCP, intitulé « Coordination des systèmes de sécurité sociale », est libellé comme suit :

« Les parties contractantes règlent, conformément à l'annexe II, la coordination des systèmes de sécurité sociale dans le but d'assurer notamment :

[...]

b) la détermination de la législation applicable ;

[...] »

5 L'annexe II de l'ALCP, intitulée « Coordination des systèmes de sécurité sociale », prévoit, à son article 1<sup>er</sup> :

« 1. Les parties contractantes conviennent d'appliquer entre elles, dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale, les actes juridiques de l'Union européenne auxquels il est fait référence dans la section A de la présente annexe, tels que modifiés par celle-ci, ou des règles équivalentes à ceux-ci.

2. Le terme "État(s) membre(s)" figurant dans les actes juridiques auxquels il est fait référence à la section A de la présente annexe est réputé s'appliquer, outre les États couverts par les actes juridiques pertinents de l'Union européenne, à la Suisse. »

6 La section A de l'annexe II de l'ALCP, intitulée « Actes juridiques auxquels il est fait référence », inclut notamment les règlements n<sup>os</sup> 883/2004 et 987/2009, lesquels ont remplacé le règlement (CEE) n<sup>o</sup> 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO 1971, L 149, p. 2).

### ***Le droit de l'Union***

#### *Le règlement n<sup>o</sup> 883/2004 tel que modifié*

7 Les considérants 1, 3 et 45 du règlement n<sup>o</sup> 883/2004 tel que modifié énoncent :

«(1) Les règles de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale s'inscrivent dans le cadre de la libre circulation des personnes et devraient contribuer à l'amélioration de leur niveau de vie et des conditions de leur emploi.

[...]

(3) Le règlement [n<sup>o</sup> 1408/71] a été modifié et mis à jour à de nombreuses reprises afin de tenir compte non seulement des développements intervenus au niveau communautaire, y compris des arrêts de la Cour de justice, mais également des modifications apportées aux législations nationales. Ces facteurs ont contribué à rendre les règles communautaires de coordination complexes et lourdes. Remplacer ces règles en les modernisant et en les simplifiant est dès lors essentiel à la réalisation de l'objectif de la libre circulation des personnes.

[...]

(45) Étant donné que l'objectif de l'action envisagée, à savoir l'adoption de mesures de coordination visant à garantir l'exercice effectif de la libre circulation des personnes, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de cette action, être mieux

réalisé au niveau communautaire, la Communauté peut prendre des mesures conformément au principe de subsidiarité consacré à l'article 5 du traité. [...] »

8 Le titre II de ce règlement, intitulé « Détermination de la législation applicable », qui remplace les dispositions du titre II du règlement n° 1408/71, comporte les articles 11 à 16 dudit règlement.

9 L'article 11 dudit règlement, intitulé « Règles générales », dispose :

« 1. 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.

[...]

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 ;

b) les fonctionnaires sont soumis à la législation de l'État membre dont relève l'administration qui les emploie ;

c) la personne qui bénéficie de prestations de chômage conformément aux dispositions de l'article 65, en vertu de la législation de l'État membre de résidence, est soumise à la législation de cet État membre ;

d) la personne appelée ou rappelée sous les drapeaux ou pour effectuer le service civil dans un État membre est soumise à la législation de cet État membre ;

e) les personnes autres que celles visées aux points a) à d) sont soumises à la législation de l'État membre de résidence, sans préjudice d'autres dispositions du présent règlement qui leur garantissent des prestations en vertu de la législation d'un ou de plusieurs autres États membres.

4. Aux fins du présent titre, l'activité salariée ou non salariée exercée normalement à bord d'un navire en mer battant pavillon d'un État membre est considérée comme une activité exercée dans cet État membre. Toutefois, la personne qui exerce une activité salariée à bord d'un navire battant pavillon d'un État membre et qui est rémunérée pour cette activité par une entreprise ou une personne ayant son siège ou son domicile dans un autre État membre est soumise à la législation de ce dernier État membre si elle réside dans cet État. L'entreprise ou la personne qui verse la rémunération est considérée comme l'employeur aux fins de ladite législation. »

10 L'article 12 du même règlement, intitulé « Règles particulières », prévoit :

« 1. La personne qui exerce une activité salariée dans un État membre pour le compte d'un employeur y exerçant normalement ses activités, et que cet employeur détache pour effectuer un travail pour son compte dans un autre État membre, demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de ce travail n'excède pas vingt-quatre mois et que cette personne ne soit pas envoyée en remplacement d'une autre personne détachée.

2. La personne qui exerce normalement une activité non salariée dans un État membre et qui part effectuer une activité semblable dans un autre État membre demeure soumise à la législation du premier État membre, à condition que la durée prévisible de cette activité n'excède pas vingt-quatre mois. »

11 L'article 13 du règlement n° 883/2004 tel que modifié, intitulé « Exercice d'activités dans deux ou plusieurs États membres », dispose, à ses paragraphes 1 et 2 :

« 1. La personne qui exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumise :

- a) à la législation de l'État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité dans cet État membre ; ou
- b) si elle n'exerce pas une partie substantielle de ses activités dans l'État membre de résidence :
  - i) à la législation de l'État membre dans lequel l'entreprise ou l'employeur a son siège social ou son siège d'exploitation, si cette personne est salariée par une entreprise ou un employeur ; ou
  - ii) à la législation de l'État membre dans lequel les entreprises ou les employeurs ont leur siège social ou leur siège d'exploitation si cette personne est salariée par deux ou plusieurs entreprises ou employeurs qui n'ont leur siège social ou leur siège d'exploitation que dans un seul État membre ; ou
  - iii) à la législation de l'État membre autre que l'État membre de résidence, dans lequel l'entreprise ou l'employeur a son siège social ou son siège d'exploitation, si cette personne est salariée par deux ou plusieurs entreprises ou employeurs qui ont leur siège social ou leur siège d'exploitation dans deux États membres dont un est l'État membre de résidence ; ou
  - iv) à la législation de l'État membre de résidence si cette personne est salariée par deux ou plusieurs entreprises ou employeurs, dont deux au moins ont leur siège social ou leur siège d'exploitation dans différents États membres autres que l'État membre de résidence.

2. La personne qui exerce normalement une activité non salariée dans deux ou plusieurs États membres est soumise :

- a) à la législation de l'État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité dans cet État membre,  
  
ou
- b) à la législation de l'État membre dans lequel se situe le centre d'intérêt de ses activités, si la personne ne réside pas dans l'un des États membres où elle exerce une partie substantielle de son activité. »

- 12 L'article 76 de ce règlement, intitulé « Coopération », énonce, à son paragraphe 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.

[...] »

*Le règlement n° 987/2009*

- 13 L'article 14, paragraphes 5 à 11, du règlement n° 987/2009 prévoit :  
« 5. Aux fins de l'application de l'article 13, paragraphe 1, du règlement [n° 883/2004], une personne qui "exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres" désigne une personne qui exerce simultanément, ou en alternance, pour la même entreprise ou le même employeur ou pour différentes entreprises ou différents employeurs, une ou plusieurs activités différentes dans deux États membres ou plus.

[...]

6. Aux fins de l'application de l'article 13, paragraphe 2, du règlement [n° 883/2004], une personne qui "exerce normalement une activité non salariée dans deux ou plusieurs États membres" désigne en particulier une personne qui exerce, simultanément ou en alternance, une ou plusieurs activités non salariées différentes, quelle qu'en soit la nature, dans deux États membres ou plus.

7. Pour distinguer les activités visées aux paragraphes 5 et 6 des situations décrites à l'article 12, paragraphes 1 et 2, du règlement [n° 883/2004], la durée de l'activité exercée dans un ou plusieurs États membres (qu'elle soit de nature permanente ou ponctuelle et temporaire) est un facteur déterminant. À ces fins, il est procédé à une évaluation globale de tous les faits pertinents, y compris, en particulier dans le cas d'une activité salariée, le lieu de travail tel qu'il est défini dans le contrat d'engagement.

8. Aux fins de l'application de l'article 13, paragraphes 1 et 2, du règlement [n° 883/2004], une "partie substantielle d'une activité salariée ou non salariée" exercée dans un État membre signifie qu'une part quantitativement importante de l'ensemble des activités du travailleur salarié ou non salarié y est exercée, sans qu'il s'agisse nécessairement de la majeure partie de ces activités.

Pour déterminer si une partie substantielle des activités est exercée dans un État membre, il est tenu compte des critères indicatifs qui suivent :

- a) dans le cas d'une activité salariée, le temps de travail et/ou la rémunération ; et

[...]

Dans le cadre d'une évaluation globale, la réunion de moins de 25 % des critères précités indiquera qu'une partie substantielle des activités n'est pas exercée dans l'État membre concerné.

9. Aux fins de l'application de l'article 13, paragraphe 2, point b), du règlement [n° 883/2004], le "centre d'intérêt" des activités d'un travailleur non salarié est déterminé en prenant en compte l'ensemble des éléments qui composent ses activités professionnelles, notamment le lieu où se trouve le siège fixe et permanent des activités de l'intéressé, le caractère habituel ou la durée des activités exercées, le nombre de services prestés, ainsi que la volonté de l'intéressé telle qu'elle ressort de toutes les circonstances.

[...]

11. Dans le cas où une personne exerce son activité salariée dans deux États membres ou plus pour le compte d'un employeur établi en dehors du territoire de l'Union et lorsque cette personne réside dans un État membre sans y exercer une activité substantielle, elle est soumise à la législation de l'État membre de résidence. »

- 14 Aux termes de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 987/2009 :  
« 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 [n° 883/2004] et de l'article 14 du règlement [n° 987/2009]. [...] »
- 15 L'article 19 de ce règlement, intitulé « Information des personnes concernées et des employeurs », prévoit, à son paragraphe 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 [n° 883/2004] atteste que cette législation est applicable et indique, le cas échéant, jusqu'à quelle date et à quelles conditions. »

### **Le litige au principal et les questions préjudicielles**

- 16 Le requérant au principal, alors domicilié en Allemagne, a été salarié, à plein temps, de Moguntia Food Group AG, une société établie à Bâle (Suisse), pendant la période allant du 1<sup>er</sup> décembre 2015 au 31 décembre 2020 (ci-après la « période litigieuse »).
- 17 Il ressort de la décision de renvoi qu'il exerçait cette activité salariée à la fois en Suisse, à raison de 10,5 jours par trimestre, en télétravail en Allemagne, à raison de 10,5 jours par trimestre, ainsi que dans des pays tiers. Le montant de son salaire mensuel ne subissait pas de variation en fonction du lieu où il exerçait son activité.
- 18 Le 19 novembre 2015, le requérant au principal s'est adressé au GKV-Spitzenverband, qui, en application de l'article 16, paragraphe 2, du règlement n° 987/2009, est l'institution désignée de son lieu de résidence en Allemagne pour déterminer la législation applicable lorsque l'activité professionnelle de la personne concernée est normalement exercée dans deux États membres ou plus, en indiquant qu'il travaillait en Suisse pour le compte de Moguntia Food Group et qu'il exerçait moins de 25 % de son activité en Allemagne.
- 19 Par lettre du 22 février 2016, l'Amt für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt (Office des cotisations sociales du canton de Bâle-Ville, Suisse) a pris acte du fait que, le 1<sup>er</sup> décembre 2015, le requérant au principal avait souscrit à l'assurance maladie obligatoire en Suisse.
- 20 Toutefois, après avoir constaté que le requérant au principal exerçait habituellement son activité salariée dans deux ou plusieurs États membres et qu'une partie

substantielle de cette activité était exercée en Allemagne, où il réside, le GKV-Spitzenverband a, par décision du 18 août 2016, considéré que, en vertu du règlement n° 883/2004 tel que modifié, la législation allemande en matière de sécurité sociale s'appliquait pendant la période litigieuse et a, par conséquent, délivré un certificat A1 au requérant au principal.

- 21 Par décision du 18 décembre 2020, le GKV-Spitzenverband a rejeté la réclamation formée par le requérant au principal contre la décision du 18 août 2016 et a confirmé que, conformément aux règlements n°s 883/2004 tel que modifié et 987/2009, celui-ci relevait, pendant la période litigieuse, de la législation de sécurité sociale allemande. À cet égard, le GKV-Spitzenverband a d'abord rappelé que, selon l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004, lorsqu'une personne exerce une activité professionnelle dans deux ou plusieurs États membres, elle est soumise à la législation de l'État membre de résidence, si elle exerce une partie substantielle de son activité salariée dans cet État membre. Il a ensuite précisé que, aux termes de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, une partie substantielle d'une activité salariée ou non salariée est considérée comme étant exercée dans un État membre si, lors de l'appréciation d'ensemble de la situation de la personne concernée, il est constaté qu'elle effectue au moins 25 % de son temps de travail dans l'État membre où elle réside et/ou y perçoit au moins 25 % de sa rémunération. Considérant que, à cette fin, seules les activités exercées dans les pays relevant du champ d'application territorial des règlements n°s 883/2004 et 987/2009 sont pertinentes, le GKV-Spitzenverband n'a pris en considération que le temps de travail effectué par le requérant au principal en Allemagne et en Suisse et en a conclu que ce dernier exerçait 50 % de son temps de travail en Allemagne, qui est son État de résidence, cette quotité représentant une partie substantielle de son activité salariée.
- 22 Le 28 décembre 2020, le requérant au principal a introduit un recours contre cette décision devant le Sozialgericht (tribunal du contentieux social, Allemagne) en faisant valoir qu'il convenait, aux fins de la détermination de la législation de sécurité sociale applicable durant la période litigieuse, de prendre en compte non seulement ses périodes d'activité accomplies en Allemagne et en Suisse, mais également celles qu'il avait effectuées dans des pays tiers et que, en tout état de cause, il relevait déjà, pendant la période litigieuse, du régime de sécurité sociale suisse.
- 23 Par un jugement du 4 août 2022, cette juridiction a annulé les décisions des 18 août 2016 et 18 décembre 2020 et a jugé que, conformément à l'article 13, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 883/2004 tel que modifié, qui prévoit que la personne concernée relève de la législation de l'État membre dans lequel l'entreprise qui l'emploie a son siège, le requérant au principal relevait, pendant la période litigieuse, de la législation de sécurité sociale suisse. Elle a, en effet, considéré que le requérant au principal n'avait pas exercé une partie substantielle de son activité dans son État membre de résidence, au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 et de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, dès lors que seulement 10,5 jours de travail par trimestre, soit 16 % de son temps de travail total, avaient été effectués en Allemagne.
- 24 Le 6 septembre 2022, le GKV-Spitzenverband a interjeté appel de ce jugement devant le Landessozialgericht für das Saarland (tribunal supérieur du contentieux social pour la Sarre, Allemagne), qui est la juridiction de renvoi.
- 25 La juridiction de renvoi estime que, aux fins de l'identification de la législation de sécurité sociale applicable pendant la période litigieuse, la question se pose de savoir si

l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, doit être interprété en ce sens que, pour déterminer si une partie substantielle de l'activité de la personne concernée est exercée dans un État membre, seule l'activité salariée exercée par cette personne dans les États membres et les États assimilés doit être prise en compte ou si celle accomplie dans des pays tiers doit l'être également. La jurisprudence existante de la Cour n'apporterait pas de réponse à cette question.

- 26 Cette juridiction relève que, en l'occurrence, s'il devait être tenu compte uniquement des activités exercées par le requérant au principal dans des États membres au cours de la période litigieuse, il y aurait lieu de considérer que 50 % de son temps de travail a été effectué dans son État membre de résidence, soit une partie substantielle de son activité salariée, au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009. En revanche, si devait être pris en compte l'ensemble des activités accomplies par le requérant au principal tant dans des États membres que dans des pays tiers, seulement 16 % de son temps de travail devrait être considéré comme ayant été effectué dans l'État membre de résidence, ce qui ne constitue pas une partie substantielle de son activité salariée.
- 27 Dans ces conditions, le Landessozialgericht für das Saarland (tribunal supérieur du contentieux social pour la Sarre) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :
- « 1) L'article 13, paragraphe 1, du [règlement n° 883/2004 tel que modifié], lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du [règlement n° 987/2009], doit-il être interprété en ce sens que, pour examiner si une partie substantielle des activités est exercée dans un État membre, il convient de prendre en considération toutes les activités exercées par le travailleur concerné, y compris celles qui le sont dans des [pays] tiers ?
- 2) [L]'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, doit-il être interprété en ce sens que, pour examiner si une partie substantielle des activités est exercée dans un État membre, il convient de prendre en considération seulement les activités exercées par ce travailleur dans des États membres ? »

### **Sur les questions préjudicielles**

- 28 Il convient d'emblée de relever que, conformément à l'article 8 et à l'annexe II de l'ALCP, l'Union et la Confédération suisse appliquent entre elles les règlements n°s 883/2004 et 987/2009, et que, dans ce contexte, le terme « État membre » qui figure dans ces règlements est réputé s'appliquer également à la Confédération suisse.
- 29 Ainsi, par ses deux questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, doit être interprété en ce sens que, pour déterminer si une personne qui exerce une activité salariée dans plusieurs États membres, dont son État membre de résidence, ainsi que dans plusieurs pays tiers accomplit une partie substantielle de cette activité dans son État membre de résidence, au sens de cet article 13, paragraphe 1, il y a lieu de prendre en considération uniquement l'activité

salariée accomplie par cette personne dans les États membres ou également celle exercée dans les pays tiers.

- 30 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante, les dispositions du titre II du règlement n° 883/2004, intitulé « Détermination de la législation applicable », dont font partie les articles 11 à 16 de ce règlement, constituent un système complet et uniforme de règles de conflit de lois qui ont pour but non seulement d'éviter l'application simultanée de plusieurs législations nationales et les complications qui peuvent en résulter, mais également d'empêcher que les personnes relevant du champ d'application de ce règlement soient privées de protection en matière de sécurité sociale, faute de législation qui leur serait applicable (voir, en ce sens, arrêt du 16 novembre 2023, [Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu](#), C-422/22, EU:C:2023:869, point 50 et jurisprudence citée).
- 31 Ainsi qu'il découle des considérants 1, 3 et 45 du règlement n° 883/2004, celui-ci procède à la modernisation et à la simplification des règles contenues dans le règlement n° 1408/71, tout en conservant les mêmes objectifs que ce dernier, notamment celui d'assurer la coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale afin de garantir l'exercice effectif de la libre circulation des personnes et, ainsi, de contribuer à l'amélioration du niveau de vie et des conditions d'emploi des personnes qui se déplacent au sein de l'Union (voir, en ce sens, arrêts du 5 juin 2014, [I](#), C-255/13, EU:C:2014:1291, point 41, ainsi que du 4 septembre 2025, [Hakamp](#), C-203/24, EU:C:2025:662, point 38 et jurisprudence citée).
- 32 Cette finalité est mise en œuvre par l'article 11 du règlement n° 883/2004 tel que modifié qui prévoit, à son paragraphe 1, que les personnes auxquelles ce règlement est applicable ne sont soumises, en matière de sécurité sociale, qu'à la législation d'un seul État membre, laquelle est déterminée conformément au titre II dudit règlement.
- 33 En outre, cet article 11 pose, à son paragraphe 3, sous a), le principe selon lequel la personne qui exerce une activité salariée sur le territoire d'un État membre est soumise à la législation de cet État membre.
- 34 Ce principe est cependant formulé « [s]ous réserve des articles 12 à 16 » du règlement n° 883/2004 tel que modifié, dès lors que, dans certaines situations particulières, l'application pure et simple dudit principe risquerait non pas d'éviter, mais, au contraire, de créer, tant pour le travailleur que pour l'employeur et les organismes de sécurité sociale, des complications administratives dont l'effet pourrait être d'entraver l'exercice de la libre circulation des personnes couvertes par ce règlement (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2020, [AFMB e.a.](#), C-610/18, EU:C:2020:565, point 43).
- 35 Parmi ces situations particulières figure celle, visée au paragraphe 1 de l'article 13 du règlement n° 883/2004 tel que modifié, qui porte sur la détermination de la législation applicable à la personne qui exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres.
- 36 Selon le point a) de ce paragraphe 1, la personne ainsi visée est soumise à la législation de l'État membre de résidence si elle y exerce « une partie substantielle de son activité ». En revanche, si la personne n'y exerce pas « une partie substantielle de son activité », le point b) dudit paragraphe 1 la soumet, dans le cas où elle est salariée par une seule entreprise ou un seul employeur, à la législation de l'État membre dans lequel l'entreprise ou l'employeur a son siège social ou son siège d'exploitation (voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2025, [Hakamp](#), C-203/24, EU:C:2025:662, point 43).
- 37 Ainsi, les règles de conflit de lois prévues à l'article 13, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement n° 883/2004 tel que modifié garantissent à la personne qui exerce une activité

salariée dans deux ou plusieurs États membres une protection en matière de sécurité sociale par l'application de la législation de l'un des États membres concernés, à savoir soit celle de l'État membre de résidence de cette personne, soit celle de l'État membre où son employeur est établi.

- 38 Ce faisant, cette disposition poursuit l'objectif rappelé aux points 30 et 31 du présent arrêt en ce qu'elle prévoit, tout en simplifiant les règles instaurées par la réglementation précédente, des règles dérogatoires à celle contenue à l'article 11, paragraphe 3, sous a), de ce règlement, précisément afin d'éviter les complications qui, autrement, pourraient résulter de l'application de cette dernière règle à des situations impliquant l'exercice d'activités dans deux ou plusieurs États membres (voir, en ce sens, arrêt du 4 septembre 2025, *Hakamp*, C-203/24, EU:C:2025:662, point 45 et jurisprudence citée).
- 39 Dans cette optique, les règles dérogatoires instaurées par l'article 13, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement n° 883/2004 tel que modifié visent à assurer que, conformément à la règle de l'unicité rappelée au point 32 du présent arrêt, les travailleurs exerçant des activités dans deux ou plusieurs États membres ne soient soumis à la législation que d'un seul État membre, en fixant à cet effet des critères de rattachement qui prennent en compte la situation objective de ces travailleurs afin de faciliter leur liberté de circulation (arrêt du 4 septembre 2025, *Hakamp*, C-203/24, EU:C:2025:662, point 46 et jurisprudence citée).
- 40 En l'occurrence, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'interprétation de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, et de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, en particulier sur le point de savoir si la notion d'« activité » figurant dans l'expression « une partie substantielle de l'activité [de la personne] dans l'État membre de résidence » renvoie à la seule activité salariée accomplie par cette personne dans les États membres ou aussi à celle exercée dans les pays tiers.
- 41 Conformément à une jurisprudence constante, 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 partie (arrêts du 6 octobre 1982, *Cilfit*, 283/81, EU:C:1982:335, point 20, ainsi que du 4 septembre 2025, *Kwizda Pharma II*, C-451/24, EU:C:2025:663, point 55).
- 42 S'agissant des termes de l'article 13, paragraphe 1, sous a), du règlement n° 883/2004 tel que modifié, cette disposition prévoit que la personne qui exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres ne relève de la législation de l'État membre de résidence que si elle y exerce une partie substantielle de son activité.
- 43 Quant à l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, il dispose, tout d'abord, que, aux fins de l'application de l'article 13, paragraphes 1 et 2, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, une partie substantielle d'une activité salariée ou non salariée exercée dans un État membre signifie qu'une part quantitativement importante de l'ensemble des activités du travailleur salarié ou non salarié y est exercée, sans qu'il s'agisse nécessairement de la majeure partie de ces activités. Ensuite, cet article 14, paragraphe 8, précise que, pour déterminer si une partie substantielle des activités est exercée dans un État membre, il est tenu compte, dans le cas d'une activité salariée, du temps de travail et/ou de la rémunération. Enfin, il ressort de ce même article 14, paragraphe 8, que, dans le cadre d'une évaluation globale, la réunion de moins de 25 % de ces critères indiquera qu'une partie substantielle des activités n'est pas exercée dans l'État membre concerné.
- 44 Il convient donc de constater que, à s'en tenir à leur seul libellé, l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié et l'article 14, paragraphe 8, du

règlement n° 987/2009 ne limitent pas expressément la prise en compte des activités salariées ou non salariées accomplies par la personne concernée aux seules activités exercées dans des États membres. Ainsi en atteste, en particulier, le recours, dans la version en langue française de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, aux expressions « ensemble des activités du travailleur salarié ou non salarié » et « dans le cadre d'une évaluation globale », ces expressions trouvant leur équivalent, en substance, dans de nombreuses autres versions linguistiques de cette disposition, notamment dans les versions en langues bulgare, tchèque, danoise, grecque, anglaise, espagnole, finnoise, irlandaise, croate, italienne, lettone, maltaise, roumaine, slovaque, slovène et suédoise de celui-ci.

45 En effet, ces versions linguistiques emploient respectivement les termes « от всички дейности на заето или самостоятелно заето лице » et « В рамките на цялостната оценка » dans la version en langue bulgare ; « všech činností zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečné činné » et « v rámci celkového hodnocení » dans la version en langue tchèque ; « af alle arbejdstagerens eller den selvstændige erhvervsdrivendes aktiviteter » et « I forbindelse med en samlet vurdering » dans la version en langue danoise ; « του συνόλου των δραστηριοτήτων του μισθωτού ή μη » et « Στο πλαίσιο συνολικής αξιολόγησης » dans la version en langue grecque ; « of all the activities of the employed or self-employed person » et « In the framework of an overall assessment » dans la version en langue anglaise ; « del conjunto de sus actividades por cuenta propia o ajena » et « En el contexto de una evaluación global » dans la version en langue espagnole ; « palkkatyötä tekevän tai itsenäisen ammatinharjoittajan kaikista toiminnasta » et « kokonaisarviointissa » dans la version en langue finnoise, « de ghníomhaíochtaí uile an duine fhostaithe nó fhéinfhostaithe » et « I réim measúnaithe foriomláin » dans la version en langue irlandaise ; « svih djelatnosti zaposlene osobe ili samozaposlene osobe » et « Ako je u okviru opće ocjene utvrđeno » dans la version en langue croate ; « dell'insieme delle attività del lavoratore subordinato o autonomo » et « Nel quadro di una valutazione globale » dans la version en langue italienne ; « ka nodarbināta vai pašnodarbināta persona veic kvantitatīvi būtisku visu darbību daļu » et « Saskaņā ar vispārēju novērtējumu » dans la version en langue lettone, « tal-attivitàjiet kollha tal-persuna impjegata jew li taħdem għal rasha » et « Fil-qafas ta' evalwazzjoni globali » dans la version en langue maltaise ; « a tutoror activităților persoanei salariate sau persoanei care desfășoară activități independente » et « În cadrul unei evaluări globale » dans la version en langue roumaine ; « vsetkých činností zamestnanca alebo samostatne zárobkovo činnej osoby vykonáva v tomto členskom štáte » et « V rámci celkového posúdenia » dans la version en langue slovaque ; « vseh dejavnosti zaposlene ali samozaposlene osebe » et « Če je delež, ugotovljen med splošno presojo » dans la version en langue slovène, ainsi que « allt arbete som anställd eller av all verksamhet som egenföretagare » et « Inom ramen för en samlad bedömning » dans la version en langue suédoise.

46 Ainsi, ces différentes versions linguistiques concourent à la conclusion selon laquelle le libellé de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009 prévoit que, pour déterminer si un citoyen de l'Union, qui réside dans un État membre et qui exerce une activité salariée dans plusieurs États, dont son État membre de résidence, un autre État membre et des pays tiers, effectue une partie substantielle de cette activité dans l'État membre où il réside, il importe de tenir compte de l'ensemble de l'activité salariée accomplie par ce dernier, y compris celle exercée dans des pays tiers.

- 47 Cette interprétation littérale est confortée par le contexte dans lequel s'inscrivent l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié et l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, ainsi que par l'objectif poursuivi par ces dispositions.
- 48 En effet, il convient de rappeler que l'application de la législation nationale de l'État membre où est situé le lieu d'activité constitue la règle générale qui gouverne le système établi par le règlement n° 883/2004 (voir, par analogie, arrêt du 27 septembre 2012, [Partena](#), C-137/11, EU:C:2012:593, points 49 et 57) et que l'application de la législation de l'État membre de résidence de la personne concernée apparaît comme une règle accessoire qui n'intervient que dans l'hypothèse où cette législation présente un lien de rattachement avec la relation de travail (voir, par analogie, arrêt du 19 mars 2015, [Kik](#), C-266/13, EU:C:2015:188, point 58 et jurisprudence citée). Or, la notion de « lieu d'exercice » d'une activité doit être entendue comme désignant le lieu où, concrètement, la personne concernée accomplit les actes liés à cette activité (voir, par analogie, arrêt du 27 septembre 2012, [Partena](#), C-137/11, EU:C:2012:593, point 57).
- 49 Dans ces conditions, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 36 de ses conclusions, en vue de déterminer à quelle législation de sécurité sociale le travailleur est soumis, il convient d'examiner la situation réelle de celui-ci et de prendre en compte l'ensemble des activités qu'il effectue, y compris celle exercée dans les pays tiers, puisque la prise en considération des seules activités exercées dans des États membres créerait une fiction juridique éloignée de la réalité concrète de l'activité effectuée dans l'État membre de résidence.
- 50 En outre, la Cour a jugé que, pour apprécier si un travailleur salarié relève de la notion de « personne qui exerce normalement une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres », au sens de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, il y a lieu de tenir compte de l'existence éventuelle d'une divergence entre, d'une part, les informations contenues dans les contrats de travail en cause et, d'autre part, la manière dont les obligations contractuelles ont été concrètement exécutées. S'il ressort d'éléments pertinents autres que ceux résultant des documents contractuels que la situation d'un travailleur salarié diffère, en fait, de celle décrite dans de tels documents, il appartient à l'institution concernée, aux fins de l'application correcte du règlement n° 883/2004, et ce quel que soit le libellé des documents contractuels, de fonder ses constatations sur la situation réelle du travailleur salarié (voir, en ce sens, arrêt du 16 juillet 2020, [AFMB e.a.](#), C-610/18, EU:C:2020:565, points 57 à 59 ainsi que jurisprudence citée).
- 51 Or, prendre en considération uniquement l'activité salariée exercée par la personne concernée dans des États membres, afin de déterminer si cette personne exerce une partie substantielle de son activité dans son État membre de résidence, reviendrait à méconnaître le fait que, ainsi qu'il découle de la jurisprudence rappelée aux points 41 et 48 du présent arrêt, la détermination de la législation applicable en vertu des règles de conflit de lois prévues, notamment, à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié dépend 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.
- 52 Par conséquent, dans le cadre de l'évaluation globale imposée par l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, l'activité salariée accomplie par la personne concernée dans des pays tiers doit être prise en compte au même titre que celle effectuée dans des États membres pour la détermination du temps de travail total

effectué par cette personne dans l'ensemble des États membres et des pays tiers où elle a exercé son activité salariée et, par suite, aux fins de la vérification subséquente du fait que 25 % de ce temps de travail a été ou non accompli dans l'État membre de résidence de cette dernière.

- 53 Il convient d'ajouter que la prise en compte de l'ensemble de l'activité salariée accomplie par la personne concernée dans des pays tiers ne contredit nullement la règle d'unicité prévue à l'article 11, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié selon laquelle un travailleur qui réside dans un État membre et qui exerce une activité salariée dans deux ou plusieurs États membres ne doit être soumis à la législation de sécurité sociale que d'un seul État membre.
- 54 En effet, même à supposer que ce travailleur accomplisse une partie substantielle de son activité salariée non pas dans son État membre de résidence mais dans un pays tiers, ce travailleur sera soumis à une seule législation de sécurité sociale qui sera celle de l'État membre où son employeur est établi en vertu de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié. S'il s'avère que cet employeur est établi dans un pays tiers, ce travailleur ne sera soumis qu'à la législation d'un seul État membre puisque l'article 14, paragraphe 11, du règlement n° 987/2009 prévoit que, dans le cas où une personne, qui réside dans un État membre, exerce son activité salariée dans deux États membres ou plus pour le compte d'un employeur établi en dehors du territoire de l'Union, elle est soumise à la législation de son État membre de résidence même si elle n'y exerce pas une partie substantielle de son activité salariée.
- 55 En outre, lorsque, comme dans l'affaire au principal, le siège social de l'employeur se trouve dans un État dans lequel s'applique le règlement n° 883/2004, les informations relatives à l'activité exercée dans des pays tiers par le travailleur salarié, nécessaires afin d'apprécier si celui-ci exerce une partie substantielle de son activité dans l'État membre où il réside, peuvent être aisément obtenues, de sorte que la prise en considération de l'activité exercée dans les pays tiers n'entraîne pas un « risque accru d'abus », contrairement à ce que soutiennent le GKV-Spitzenverband ainsi que les gouvernements allemand et belge.
- 56 En effet, comme M. l'avocat général l'a souligné au point 45 de ses conclusions, il ressort de la jurisprudence de la Cour que le bon fonctionnement du système instauré par le règlement n° 883/2004 requiert une coopération efficace et étroite aussi bien entre les institutions compétentes des différents États membres qu'entre ces institutions et les personnes relevant du champ d'application de ce règlement (arrêt du 16 novembre 2023, [Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Toruniu](#), C-422/22, EU:C:2023:869, point 53). Dès lors, l'institution compétente de l'État membre de résidence peut, dans le cadre de l'évaluation globale qu'elle doit réaliser en vertu de l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, solliciter l'institution de l'État membre où se situe le siège social de l'employeur afin que cette institution vérifie auprès de ce dernier la réalité des prestations exercées par le travailleur dans des pays tiers en demandant, notamment, la communication d'éléments de preuve tels que des titres de transport ou des factures.
- 57 Quant aux craintes exprimées par le GKV-Spitzenverband ainsi que par les gouvernements allemand et belge, tirées de ce que la prise en compte, au titre de l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, de l'activité salariée exercée par la personne concernée dans des pays tiers ne serait pas possible dès lors que, pour les travailleurs non salariés, une telle prise en compte ne serait pas envisageable au titre de l'article 13, paragraphe 2, de ce règlement, il suffit de relever, à l'instar de M. l'avocat général au point 44 de ses conclusions, que les règles applicables

aux travailleurs salariés et aux travailleurs non salariés ne sont pas à tous égards similaires, de sorte que la solution retenue pour les premiers n'est pas applicable par analogie aux seconds.

- 58 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que la part de l'activité exercée par le requérant au principal dans son État membre de résidence pendant la période litigieuse s'élève à 16 % de l'ensemble de son activité accomplie tant dans les États membres que dans les pays tiers. Si tel était effectivement le cas, ce qu'il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier, le requérant au principal devrait être considéré comme n'ayant pas exercé une partie substantielle de son activité salariée dans son État membre de résidence et comme relevant, par conséquent, en vertu de l'article 13, paragraphe 1, sous b), du règlement n° 883/2004 tel que modifié, de la législation de sécurité sociale de l'État membre dans lequel se situe le siège social de son employeur, soit la Confédération suisse.
- 59 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions posées que l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 883/2004 tel que modifié, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement n° 987/2009, doit être interprété en ce sens que, pour déterminer si une personne qui exerce une activité salariée dans plusieurs États membres, dont son État membre de résidence, ainsi que dans plusieurs pays tiers accomplit une partie substantielle de cette activité dans son État membre de résidence, au sens de cet article 13, paragraphe 1, il y a lieu de prendre en considération non seulement l'activité salariée accomplie par cette personne dans les États membres mais aussi celle exercée dans les pays tiers.

### **Sur les dépens**

- 60 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

**L'article 13, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, lu en combinaison avec l'article 14, paragraphe 8, du règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, tel que modifié par le règlement n° 465/2012,**

**doit être interprété en ce sens que :**

**pour déterminer si une personne qui exerce une activité salariée dans plusieurs États membres, dont son État membre de résidence, ainsi que dans plusieurs pays tiers accomplit une partie substantielle de cette activité dans son État membre de résidence, au sens de cet article 13, paragraphe 1, il y a lieu de prendre en**

**considération non seulement l'activité salariée accomplie par cette personne dans les États membres mais aussi celle exercée dans les pays tiers.**

Signatures

---

\* Langue de procédure : l'allemand.