

Bruxelles, le 20 février 2017
(OR. en)

6269/17

Dossier interinstitutionnel:
2016/0397 (COD)

SOC 91
EMPL 61
CODEC 207

NOTE

Origine:	la présidence
Destinataire:	Comité des représentants permanents/Conseil
N° doc. Cion:	15642/16 SOC 812 EMPL 549 CODEC 1910
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et le règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE et pour la Suisse)

Dans la perspective de la session du Conseil EPSCO du 3 mars 2017, les délégations trouveront ci-joint une note d'orientation de la présidence sur le sujet susmentionné.

Le 13 décembre 2016, la Commission a présenté une proposition visant à réviser certaines règles concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale¹ énoncées dans les règlements (CE) n° 883/2004² ("règlement de base") et (CE) n° 987/2009³ ("règlement d'application"). L'objectif général de la proposition est de poursuivre la modernisation de ces règles de l'UE, en les rendant plus claires et plus justes, et d'améliorer leur applicabilité. La proposition est axée, en particulier, sur l'accès aux prestations sociales dans quatre domaines: i) les prestations de chômage, ii) les prestations pour des soins de longue durée, iii) les citoyens mobiles (économiquement) non actifs et iv) les prestations familiales. La Commission propose également de renforcer les règles administratives applicables à la coordination des systèmes de sécurité sociale pour (v) les travailleurs détachés et de doter les autorités des États membres de meilleurs outils pour faire face à toute pratique susceptible d'être déloyale ou à tout abus.

Vers une modernisation de la coordination des systèmes de sécurité sociale européens

Le droit des citoyens de l'UE et des membres de leur famille de circuler librement et de résider dans n'importe quel État membre de l'UE est consacré par les traités de l'UE et il est considéré comme une pierre angulaire de l'intégration européenne. Tout citoyen a le droit de se rendre librement dans un autre État membre pour y travailler ou y chercher du travail et d'y résider à cette fin. La libre circulation des travailleurs constitue l'une des quatre libertés fondamentales du marché unique et un élément central pour bâtir une économie de l'UE plus forte fondée sur les libertés économiques et, dans le même temps, protéger les droits des travailleurs.

¹ COM (2016) 815.

² 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 L 166 du 30.4.2004, p. 1, rectificatif JO L 200 du 7.6.2004).

³ 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 L 284 du 30.10.2009).

La libre circulation des personnes et des travailleurs ne serait pas possible sans les règles de l'UE en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale. Chaque État membre reste compétent pour ce qui est de la conception et de la portée de son propre système de sécurité sociale et il n'y a pas d'harmonisation des systèmes nationaux. Les règles susvisées garantissent la sécurité juridique aux citoyens auxquels un système de sécurité sociale s'applique dans une situation transfrontière, ce qui empêche qu'une personne se trouvant dans une situation transfrontière soit dépourvue de protection ou bénéficie d'une double couverture. En garantissant les droits aux prestations de sécurité sociale et en supprimant les obstacles indirects à la libre circulation des travailleurs et des services, elles permettent véritablement aux citoyens mobiles de l'UE de vivre ou de travailler dans un autre pays.

La réalité sociale et économique dans les États membres est en constante évolution. Par conséquent, l'adaptation des règles à l'évolution de la situation est l'un des principaux éléments ayant motivé la présentation de la proposition. La modernisation du cadre juridique devrait conduire à une plus grande clarté juridique et à une répartition plus juste et plus équitable de la charge financière entre les États membres et contribuer à la simplicité administrative et à l'applicabilité des règles. Cela permettrait de garantir l'égalité de traitement des citoyens européens assurés dans le cadre de la législation nationale en matière de sécurité sociale et de faciliter considérablement l'exercice de leurs droits lorsqu'ils se rendent d'un État membre à un autre.

Nécessité d'une révision

Depuis l'entrée en vigueur des règlements actuels le 1^{er} mai 2010, le contexte dans lequel opèrent les États membres a considérablement changé. Plusieurs États membres ont été confrontés à des crises multiples, en particulier la crise de la dette souveraine, qui a entraîné une forte pression sur les budgets nationaux et les dépenses sociales. En conséquence, les États membres ont introduit de nouvelles mesures dans leurs systèmes nationaux de sécurité sociale pour faire face aux nouveaux défis et aux évolutions démographiques. Par ailleurs, ces dernières années, la Cour de justice de l'Union européenne a rendu un certain nombre d'arrêts dans le domaine de la sécurité sociale qui ont largement tenu compte de cette évolution de la situation. En outre, dans certains cas, le manque de clarté concernant les obligations et les droits précis ainsi que l'interprétation divergente des règles ont constitué des éléments plaidant en faveur de l'actualisation des règles de coordination existantes.

Il est dans l'intérêt à la fois des États membres, des citoyens et des entreprises de disposer de règles plus claires et plus facilement applicables. En améliorant les règles, on améliorerait les possibilités et les conditions en matière de mobilité de la main-d'œuvre et de protection des droits des travailleurs, tout en dotant les autorités nationales d'outils efficaces pour lutter contre les abus ou la fraude.

La proposition de la Commission

i) Les modifications proposées dans le domaine des **prestations de chômage**, qui renforcent le lien entre l'État membre dans lequel une personne assurée contribue (ou a contribué) au financement du système de sécurité sociale et l'obligation d'accorder des prestations, visent à faciliter la libre circulation des demandeurs d'emploi tout en faisant en sorte qu'il existe des garanties permettant d'éviter de faire peser une charge indue sur le système de sécurité sociale de l'État membre d'accueil. Les demandeurs d'emploi seront autorisés à exporter leurs prestations de chômage pendant une période d'au moins six mois, contre au moins trois mois actuellement. Cette possibilité augmentera, selon la Commission, leurs chances de trouver un emploi et contribuera à la lutte contre le chômage et l'inadéquation des compétences à l'échelle de l'Union.

Pour les travailleurs frontaliers (qui vivent dans un pays, travaillent dans un autre pays et rentrent chez eux au moins une fois par semaine), l'État membre où ils ont travaillé pendant les douze derniers mois serait chargé du paiement des prestations de chômage. Cette disposition reflète le principe selon lequel l'État membre qui a perçu les cotisations devrait verser les prestations. Un État membre pourra exiger qu'une personne perdant son emploi ait travaillé au moins trois mois sur son territoire avant de pouvoir invoquer une expérience antérieure dans un autre État membre pour demander des prestations de chômage.

ii) La proposition introduit également un nouveau chapitre portant sur la coordination des **prestations pour des soins de longue durée**. Elle vise à fournir une définition des soins de longue durée ainsi que des prestations en la matière qui seront énumérées dans une nouvelle annexe du règlement (CE) n° 883/2004, ce qui établirait un régime approprié et stable applicable aux soins de longue durée en garantissant une répartition égale de la charge entre les États membres ainsi que la clarté juridique et la transparence pour les citoyens, les institutions et les autres parties prenantes.

iii) S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour de justice, la proposition précise en outre que les États membres peuvent décider de ne pas accorder **certaines prestations de sécurité sociale** aux citoyens mobiles qui sont **(économiquement) non actifs**. Cela signifie que les personnes qui ne travaillent pas ou qui ne recherchent pas activement un emploi ne disposent d'un droit de séjour légal, conformément à la directive 2004/38/CE relative au droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, que si elles possèdent des moyens de subsistance et ont une couverture de santé complète. Ces modifications font suite à une série d'arrêts rendus par la Cour de justice demandant que les règlements soient modifiés par souci de clarté, de transparence et de sécurité juridique. Les États membres peuvent choisir de limiter l'égalité de traitement pour les prestations spéciales en espèces à caractère non contributif, comme s'il s'agissait de prestations d'assistance sociale aux termes de la directive 2004/38/CE, et pour d'autres prestations de sécurité sociale demandées par des citoyens (économiquement) non actifs dans la mesure où cette directive le permet. Cette jurisprudence, qui n'est pas actuellement prise en compte dans le règlement, suppose que l'accès des citoyens (économiquement) non actifs aux prestations dans l'État membre d'accueil puisse être subordonné, entre autres, à la condition que les citoyens concernés disposent d'un droit de séjour légal dans ledit État membre.

iv) La proposition comprend aussi de nouvelles dispositions relatives à la coordination des **prestations familiales** destinées à remplacer les revenus durant les périodes d'éducation d'enfants, également dénommées "allocations d'éducation d'enfants". Ces allocations visent à compenser la perte de revenus des parents au cours de périodes d'éducation d'enfants. Grâce aux modifications proposées, ces allocations d'éducation d'enfants seront considérées comme des droits individuels et personnels du parent plutôt que comme une prestation octroyée à la famille dans son ensemble; ainsi, l'État membre compétent à titre subsidiaire aura la possibilité de choisir de déroger aux règles anticumul et de verser dans son intégralité la prestation à l'ayant droit. La liste de ces États membres figurera dans une annexe.

v) La proposition vise à renforcer les règles administratives en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale pour les **travailleurs détachés**. Son objectif est de préciser les règles de conflit de lois permettant de déterminer la législation applicable et de clarifier la relation entre les règlements et la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Elle renforce les règles administratives applicables à la coordination des systèmes de sécurité sociale en matière d'échange d'informations et de vérification du statut de ces travailleurs au regard de la sécurité sociale afin de prévenir toute pratique susceptible d'être déloyale ou tout abus. En vertu de la proposition, la Commission se voit en outre conférer de nouvelles compétences d'exécution conformément à l'article 291 du TFUE, en vue de préciser davantage les modalités uniformes de délivrance, de vérification et de retrait du document portable A1 (le certificat relatif à la législation en matière de sécurité sociale qui s'applique au titulaire).

Compte tenu de ce qui précède, la discussion devrait contribuer à définir de grandes orientations politiques dans le domaine en cours de révision en vue d'améliorer la coordination des règles de l'UE en matière de sécurité sociale, de renforcer la clarté juridique, d'établir une répartition juste et équitable de la charge et de simplifier les règles administratives pour faciliter leur application.

Les ministres sont invités à traiter plus spécifiquement les points essentiels, comme indiqué dans les questions suivantes:

- 1) La Cour de justice a clairement indiqué que la libre circulation des citoyens est assortie de droits et d'obligations. Si tous les citoyens de l'UE ont le droit de circuler librement, qu'ils soient (économiquement) actifs ou non, la libre circulation ne constitue pas un droit inconditionnel à un libre accès aux systèmes de sécurité sociale d'autres États membres.
 - *La codification proposée de la jurisprudence récente concernant l'accès des citoyens (économiquement) non actifs aux prestations de sécurité sociale dans l'État membre d'accueil contribue-t-elle à accroître la clarté juridique?*

- 2) Dans sa proposition, la Commission vise à renforcer la coopération entre les institutions et les inspections du travail de manière à ce que les autorités nationales disposent de moyens adéquats pour vérifier le statut des travailleurs détachés et des autres travailleurs à forte mobilité au regard de la sécurité sociale et pour lutter contre toute pratique susceptible d'être déloyale ou tout abus.
- *Les modifications proposées concernant le document portable A1 facilitent-elles une meilleure application des règles existantes en matière de sécurité sociale? Quelles autres mesures dans ce domaine pourraient contribuer à la réalisation de cet objectif?*
- 3) L'analyse d'impact accompagnant cette proposition a permis de recenser plusieurs problèmes, notamment la répartition déséquilibrée de la charge financière, le risque de perte de protection ou de doubles paiements, le manque de transparence et de sécurité juridique pour les citoyens et les institutions, l'inégalité de traitement des citoyens dans des situations comparables et les mesures dissuadant les citoyens de travailler ou de continuer à travailler dans un autre État membre.
- *Les modifications proposées apportent-elles une réponse adéquate aux problèmes recensés dans l'analyse d'impact? Existe-t-il d'autres problèmes qui ne sont pas traités dans la proposition?*
-