Chapitre 7
Soixante ans de coordination européenne de la sécurité sociale : réalisations, controverses et défis

Rob Cornelissen et Frederic De Wispelaere

Introduction

Sous la Commission européenne Juncker, une attention renouvelée a été portée à la dimension sociale de l'Europe[1]. L'Europe sociale n'en a pas moins toujours été une réalité, en particulier pour les personnes mobiles[2] en Europe. À partir de 1958, le traité prévoyait une base juridique solide pour la législation européenne en matière de coordination de la sécurité sociale. Désormais inscrite à l'article 48 du TFUE, cette base juridique oblige[3] le législateur — le Conseil et le Parlement européen — à prendre des mesures pour assurer, dans le domaine de la sécurité sociale, une protection aux personnes qui font usage de leur droit à la libre circulation. Dans cette contribution, nous montrerons que l'Europe essaie de s'acquitter de ce devoir au mieux de ses capacités depuis soixante ans. Les règlements actuellement en vigueur sont le règlement « de base » n° 883/2004 (Parlement européen et Conseil de 2004a) et le règlement d'application n° 987/2009 (Parlement européen et Conseil de 2009) (ci-après dénommés conjointement les « règlements de coordination »). Dans les débats politiques et publics — ou d'ailleurs dans les 19 précédents numéros du *Bilan* —, on ne dit pourtant pas grand-chose de l'importance de ces règles pour la politique sociale européenne, principalement en raison, semble-t-il, du fait qu'elles sont perçues comme des incitants au « tourisme social[4] » et au « dumping social[5] », mais peut-être également en raison de la complexité des règlements de coordination. Il y a donc un risque que l'importance de la garantie des droits sociaux dans les situations de mobilité (des travailleurs) soit reléguée au second plan, aujourd'hui et à l'avenir.

---

1. Pour un aperçu complet des initiatives, nous renvoyons à une brochure récemment publiée intitulée « Placer le social au cœur de l'Europe. Comment la Commission européenne a soutenu l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs (2014-2019) » (Commission européenne 2019).

2. Les citoyens de l'UE se déplaçant entre les États membres, que ce soit pour des raisons liées au travail ou pour d'autres raisons.

3. L'article 48 du TFUE énonce : « Le Parlement européen et le Conseil… adoptent, dans le domaine de la sécurité sociale les mesures nécessaires pour l'établissement de la libre circulation des travailleurs… ». Si le législateur ne prend pas les mesures requises, il ne s'acquitte pas de ses obligations en vertu de l'article 48 TFUE : C-443/93, Vougioukas, UE : C : 1995 : 394, paragraphe 34.

4. Ou encore l'hypothèse dite du « pôle d'attraction sociale », selon laquelle les migrants sont attirés vers des pays offrant une protection sociale plus généreuse (Borjas 1999).

5. Vaughan-Whitehead (2003 : 325) définit le dumping social comme « toute pratique poursuivie par une entreprise qui viole ou contourne délibérément la législation dans le domaine social ou tire parti des différences dans la pratique et/ou de la législation dans le domaine social pour obtenir un avantage économique, notamment en termes de compétitivité – l'État joue également un rôle déterminant dans ce processus ».

En 2019, nous avons célébré le 60e anniversaire de la coordination européenne des systèmes de sécurité sociale. Prenant la forme des règlements n° 3 (Conseil des Communautés européennes 1958a) et n° 4 (Conseil des Communautés européennes 1958b), il s'est agi d'un des premiers domaines dans lequel la Communauté était active[6]. Entrée en vigueur le 1er janvier 1959, le principal objectif de cette réglementation était de protéger les droits des travailleurs migrants et de leurs familles en matière de sécurité sociale. Cette 20e édition du *Bilan social de l'Union européenne* constitue un moment opportun pour réfléchir aux réalisations, mais aussi aux controverses et aux défis que cette législation entraîne. En ce qui concerne les réalisations, nous nous concentrerons sur les « piliers » des règlements de coordination ainsi que sur leur champ personnel et matériel (section 1). Les défis et controverses abordés dans la section 2 sont ceux qui se trouvent au premier plan du débat autour de la proposition de la Commission de 2016 visant à modifier les règlements de coordination (Commission européenne 2016a). La lutte contre le « dumping social » et le « tourisme social » (peut-être même la lutte contre la perception de son existence[7]), sous-tendue par le dénominateur commun de l'équité, a été concrétisée par la proposition de la Commission de réviser certaines dispositions des règlements de coordination. Par exemple, les dispositions sur l'exportation des prestations de chômage et des prestations familiales, sur la totalisation des périodes d'assurance chômage et sur l'accès des personnes inactives au minimum vital peuvent être reliées au débat sur le « tourisme social », tandis que certaines dispositions sur le détachement intra-UE peuvent bien sûr être reliées au débat sur le « dumping social ». La dernière section conclut et offre des perspectives.

La coordination des systèmes de sécurité sociale au cœur de l'acquis social

L'ensemble des personnes protégées par le système de coordination européen n'est certainement pas petit[8] et ne peut être réduit aux migrants intra-européens en âge de travailler. En fait, les règlements de coordination protègent aujourd'hui, dans le domaine de la sécurité sociale, tous les citoyens de l'UE qui se déplacent entre États membres, que ce soit pour des raisons liées au travail[9] ou pour d'autres motifs (vacances, soins de santé programmés, transfert de sa résidence dans un autre État membre comme retraité, etc.). Les règles incluses dans les règlements de coordination s'appliquent non seulement aux ressortissants de l'UE, mais également aux ressortissants norvégiens,

6. Le premier règlement adopté par le Conseil de la CEE (règlement n° 1 du 15 avril 1958) fixait les langues en usage au sein de la CEE. Le règlement n° 2 du 1er juillet 1958 a défini la forme du laissez-passer délivré aux membres de l'Assemblée parlementaire.

7. Par exemple, la Commission européenne (2016b : 47) indique dans son analyse d'impact préparatoire que « le fait de ne pas entreprendre d'action dans le domaine de la totalisation pourrait renforcer le désenchantement public et exacerber les critiques et l'inquiétude relatives aux conséquences de la libre circulation. Il pourrait en résulter une situation où davantage d'États membres appliqueraient leur propre interprétation des règles actuelles de manière restrictive », réduisant ainsi la sécurité juridique avec comme risque de nuire aux droits des travailleurs mobiles de l'UE.

8. De plus, le groupe des personnes qui ont pu bénéficier du système de coordination de l'UE a considérablement augmenté au cours des soixante dernières années, notamment en raison des élargissements importants de l'Union européenne en 2004, 2007 et 2013.

9. Différents types de mobilité de la main-d'œuvre peuvent être définis : migration de main-d'œuvre, travail saisonnier, déplacements domicile-travail, détachement, personnes travaillant habituellement dans deux ou plusieurs États membres, etc.

islandais et liechtensteinois, grâce à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE)[10], ainsi qu'aux ressortissants suisses en vertu d'un accord bilatéral sur la libre circulation des personnes[11]. Certains chiffres illustrent la portée du système de coordination européen (tableau 1). Selon les statistiques de population d'Eurostat, on comptait en 2017 19 millions de personnes mobiles[12] au sein de l'UE/AELE[13], dont 14 millions de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans). Ils représentaient 3,6 % de la population totale de l'UE/AELE et 4,5 % de la population totale en âge de travailler. Si ces chiffres nous donnent une idée du contingent de personnes mobiles au sein de l'UE/AELE, ils ne disent rien des flux annuels. Par exemple, environ 2,1 millions de personnes ont migré au sein de l'UE/AELE en 2017 (données Eurostat). En outre, l'UE/AELE comptait environ 1,9 million de travailleurs frontaliers en 2017, environ 1,8 million de détachements et enfin environ 1 million de personnes qui travaillaient habituellement dans deux ou plusieurs États membres (Fries-Tersch *et al.* 2018 ; De Wispelaere et Pacolet 2018a). En outre, environ 1,8 million de citoyens de l'UE/AELE âgés de 65 ans ou plus vivaient dans un pays de l'UE/AELE autre que leur pays de citoyenneté, ce qui représente 1,8 % de la population âgée de 65 ans ou plus dans l'UE/AELE. Enfin, les résidents de l'UE/AELE ont également effectué environ 229 millions de voyages avec nuitées dans un autre pays de l'UE/AELE, soit quelque 204 millions de voyages touristiques et environ 25 millions de voyages d'affaires (données Eurostat).

Tableau 1 Composition de la mobilité intra-UE selon différents types (2017)

Type de mobilité	Étendue
Stock de personnes UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE	19 millions
En pourcentage de la population totale de l'UE/AELE	3,6 %
Stock de personnes en âge de travailler UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE (20 à 64 ans)	14 millions
En pourcentage de la population totale en âge de travailler dans l'UE/AELE	4,5 %
Flux de personnes UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE	2,1 millions
Travailleurs frontaliers dans l'UE/AELE	1,9 millions
En pourcentage du total des employés dans l'UE/AELE	0,8 %
Détachements dans l'UE/AELE*	1,8 millions
En pourcentage du total des employés dans l'UE/AELE	0,8 %
Personnes ayant habituellement travaillé dans deux ou plusieurs États membres *	1 millions
En pourcentage du total des personnes employées dans l'UE/AELE	0,4 %
Stock de personnes UE/AELE mobiles dans l'UE/AELE âgées de 65 ans ou plus	1,8 millions
En proportion de la population totale âgée de 65 ans ou plus dans l'UE/AELE	1,8 %
Voyages avec nuitée dans un autre pays de l'UE/AELE	229 millions

Note : * Basé sur le nombre de documents A1 émis.
Source : données Eurostat ; Fries-Tersch *et al.* 2018 ; De Wispelaere et Pacolet 2018a.

10. L'accord a été signé à Porto le 2 mai 1992 et est entré en vigueur le 1er janvier 1994. Toutefois, pour le Liechtenstein, l'accord EEE n'est entré en vigueur que le 1er mai 1995.
11. L'accord est entré en vigueur le 1er juin 2002.
12. L'Association européenne de libre-échange comprend l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse.
13. Personnes mobiles au sein de l'UE/AELE : citoyens de l'UE-28 ou de l'AELE résidant dans un pays de l'UE-28 ou de l'AELE autre que leur pays de citoyenneté.

Caractéristiques et objectifs des règlements de coordination

Le système de coordination de l'UE est unique au monde. En vertu des règles du traité, le pouvoir du législateur[14] de déterminer le contenu du système de coordination est soumis au respect des objectifs de l'article 48 du TFUE sur la sécurité sociale et la libre circulation. En effet, en vertu de l'article 267 du TFUE, la CJUE est compétente pour statuer non seulement sur l'interprétation, mais également sur la validité des dispositions prévues par le droit dérivé. Dès ses premiers arrêts relatifs au règlement n° 3[15], la CJUE a précisé que toutes les dispositions de ce règlement devaient être interprétées à la lumière de l'objectif poursuivi par l'article 51 du traité CEE (devenu article 48 du TFUE), à savoir : promouvoir et garantir la libre circulation des travailleurs en leur offrant une protection contre les conséquences préjudiciables qui pourraient résulter de l'application exclusive du droit national. Cela signifie qu'une disposition du règlement doit parfois être interprétée d'une manière non prévue par le législateur[16]. Et aussi que les réglementations fondées sur (le prédécesseur de) l'article 48 TFUE ne peuvent être appliquées de manière à priver un travailleur mobile des avantages accordés uniquement en vertu de la législation d'un seul État membre[17]. La conséquence ultime est qu'une disposition du règlement doit être considérée comme invalide si elle est contraire à l'objectif (des prédécesseurs) des articles 45 à 48 du TFUE. La jurisprudence abondante de la CJUE a joué un rôle essentiel dans l'évolution depuis le système de coordination mis en place par le règlement n° 3 jusqu'au système régi par le règlement n° 1408/71 (Conseil des Communautés européennes 1971) et ensuite par le règlement n° 883/2004 actuellement en vigueur.

Il en résulte un niveau élevé de protection[18] pour les citoyens européens qui se déplacent entre les États membres, que ce soit pour des raisons professionnelles ou privées. Comme indiqué par Eichenhofer (2009 : 90), ces dispositions constituent « une partie importante de la législation européenne, car elles font de l'Europe un 'espace social' unique ». Il conclut en outre que « la coordination de la sécurité sociale entre les États membres a constitué jusqu'ici l'avancée la plus importante de la politique sociale au niveau européen. Son succès a été remarquable, et pourtant sa mise en œuvre a été à peine perceptible » (Eichenhofer 2000 : 231). La Commission européenne[19] et les chercheurs[20] font sans aucun doute leur part du travail pour changer cet état de fait.

En raison de la base juridique des règlements de coordination, leur objectif est à la fois modeste et ambitieux. Ils ont un objectif modeste en ce sens qu'ils ne font que « coordonner » les différents systèmes nationaux de sécurité sociale. Plutôt que d'opter

14. Le Conseil de l'UE et le Parlement européen.
15. Affaire C-100/63, Van der Veen, UE : C : 1964 : 65 et Affaire 1/67, Ciechelski, UE : C : 1967 : 27.
16. C-205/05, Nemec, UE : C : 2006 : 705 ; C-352/06, Bosmann, UE : C : 2008 : 290 et C-208/07, Von Chamier, UE : C : 2009 : 455.
17. Affaire C-24/75, Petroni, UE : C : 1975 : 129.
18. Basé sur un niveau élevé de techniques de coordination.
19. Par exemple, une campagne sur cinquante ans de libre circulation des travailleurs et soixante ans de coordination des systèmes de sécurité sociale a récemment été lancée par la Commission européenne. La direction générale Emploi, affaires sociales et inclusion (DG EMPL) finance également un réseau juridique (MoveS) et un réseau statistique (Network Statistics FMSSFE).
20. Les 16 et 17 mai 2019, l'Institut de recherche sur le travail et la société (HIVA), a organisé une conférence sur soixante ans de coordination de la sécurité sociale du point de vue des travailleurs.

pour une harmonisation, les auteurs du traité de Rome ont adopté la méthode de coordination, plus prudente et plus acceptable politiquement. Les États membres restent libres de décider qui doit être assuré, quelles prestations doivent être octroyées, comment les calculer et pendant combien de temps les fournir. Le règlement de coordination ne peut toucher aux disparités entre les différents systèmes de sécurité sociale. Comme l'a souligné la CJUE dans sa jurisprudence[21], les traités n'offrent aucune garantie aux travailleurs que l'extension de leurs activités à plusieurs États membres ou leur transfert dans un autre État membre seront neutres en matière de sécurité sociale. Compte tenu des disparités qui existent dans la législation en matière de sécurité sociale des États membres, une telle extension ou un tel transfert peuvent, au gré des circonstances, se révéler avantageux ou désavantageux pour le travailleur en termes de sécurité sociale. Et pourtant, dans le débat actuel sur le « tourisme social », il est souvent supposé que cette extension ou ce transfert de travail s'avéreront essentiellement positifs pour la personne mobile.

Les règlements de coordination sont en même temps ambitieux dans la mesure où ils visent à concrétiser le droit à la libre circulation en garantissant qu'une personne ne soit pas pénalisée en termes de sécurité sociale pour avoir migré d'un État membre à un autre. La protection offerte par la coordination de la sécurité sociale est en effet un élément indispensable de la libre circulation. Conformément à la différence de leurs histoires sociales et politiques, les États membres ont délimité leurs systèmes de solidarité, parfois sur la base de la nationalité, mais le plus souvent sur la base de la territorialité (Cornelissen 1996). En général, cela signifie que chaque État limite la portée de son régime national en fixant des conditions territoriales, telles que l'obligation de travailler ou de résider dans cet État. L'ambition du système de l'UE est de renverser, du moins en partie, l'application de ces critères basés sur la nationalité et la territorialité. Sans une telle ambition, l'objectif des règles de l'UE — supprimer toutes les barrières de sécurité sociale empêchant une véritable libre circulation — ne pourrait être atteint. Cette ambition semble toutefois faire l'objet de pressions politiques résultant du fait que plusieurs États membres mettent davantage l'accent sur leur souveraineté.

1. Réalisations : un « État social européen » caché

Le fait que la législation de l'UE coordonne la législation nationale en matière de sécurité sociale depuis soixante ans constitue un exploit en soi. Au cours de cette période, plusieurs ajustements importants ont été apportés pour assurer sa durabilité. En 2016, la Commission a proposé d'autres modifications importantes, en particulier dans les domaines de détermination de la législation applicable, des prestations de chômage et des prestations de soins de longue durée. La proposition contient également une série de dispositions visant à lutter contre la fraude et les abus (Commission européenne 2016a). En mars 2019, les négociations sur cette proposition ont abouti à un accord provisoire entre le Conseil et le Parlement[22]. Cependant, au moment de la rédaction de ce chapitre

21. Affaire C-393/99 et Affaire C-394/99, Hervein et Hervillier, UE : C : 2002 : 182, para 50-51 ; Affaire C-493/04, Piatowski, UE : C : 2006 : 167, §34 ; Affaire C-208/07, Von Chamier, UE : C : 2009 : 455, § 85.
22. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7698-2019-ADD-1-REV-1/en/pdf

(juillet 2019), le Conseil de l'UE ne l'avait pas approuvée. En outre, le Parlement a reporté son vote à la prochaine législature. Le résultat final n'est dès lors pas clair pour le moment. Nous y reviendrons lorsque nous discuterons des controverses et des défis connexes. Mais nous examinerons tout d'abord les réalisations de ce régime, qui attestent que la législation de l'UE a créé un type d'« État social européen », à l'abri des regards universitaires, publics et politiques.

1.1. Les piliers de la coordination européenne de la sécurité sociale

Certains principes clés protègent les droits à la sécurité sociale des personnes qui se déplacent en Europe : a) l'interdiction de la discrimination, renforcée par l'assimilation des faits et d'évènements survenus dans un autre État membre ; b) la totalisation des périodes d'assurance ; c) la possibilité d'exporter des prestations ; et d) la détermination d'une législation applicable unique.

Le principe de l'égalité de traitement est l'une des pierres angulaires de l'Union. Les règles de l'UE en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale garantissent l'égalité entre les ressortissants de l'UE. Cela ne se fait pas en recherchant l'unité, mais en gérant la diversité. La CJUE a donné une interprétation large de ce principe, interdisant non seulement les discriminations directes fondées sur la nationalité, mais également les discriminations cachées qui, par l'application d'autres critères distinctifs, aboutissent *de facto* au même résultat[23]. Il ressort également de la jurisprudence de la CJUE que le principe d'égalité de traitement peut imposer à l'institution de sécurité sociale d'un État membre, lorsqu'elle examine si toutes les conditions requises pour bénéficier d'une prestation sont remplies, de traiter les faits et les événements survenant dans un autre État membre comme s'il s'agissait de faits ou d'événements se déroulant sur son propre territoire[24].

En outre, la totalisation de toutes les périodes d'assurance, quel que soit l'État membre dans lequel elles ont été accomplies[25], est une technique permettant d'unifier la carrière d'un travailleur migrant en vue de l'acquisition du droit aux prestations de sécurité sociale. Le règlement garantit ainsi le maintien des droits de sécurité sociale en cours d'acquisition.

Les règlements de coordination garantissent la portabilité des droits à la sécurité sociale dans l'EEE/Suisse. Le concept de « portabilité » a été très bien développé par Holzmann *et al.* (2005) dans la littérature économique. Dans ce contexte, la « portabilité » s'entend comme la capacité de la personne mobile à préserver, conserver et transférer les droits acquis en matière de sécurité sociale, indépendamment de sa nationalité et de son pays de résidence. Selon Holzmann, le statut de protection sociale des migrants peut être classé en quatre régimes : Régime I : portabilité ; Régime II : exportabilité ; Régime III :

23. Affaire C-41/84, Pinna, UE : C : 1986 : 1 et affaire C-349/87, Paraschi, UE : C : 1991 : 372.
24. Affaire C-228/88, Bronzino, UE : C : 1990 : 85, affaire C-12/89, Gatto, UE : C : 1990 : 89 et affaire C-349/87, Paraschi, UE : C : 1991 : 372. Cette jurisprudence est désormais traduite en termes généraux dans l'article 5 du règlement n° 883/2004.
25. Article 6 du règlement n° 883/2004.

pas d'accès ; Régime IV : informel[26]. Le régime I est le plus favorable en termes de protection sociale formelle pour les migrants. Les recherches d'Avato *et al.* (2009) révèlent que seul un quart des migrants dans le monde est couvert par un tel régime. Il s'applique toutefois à tous les citoyens de l'UE/AELE qui se déplacent au sein de l'UE/AELE. C'est un bon exemple de la qualité de développement de la protection sociale que l'UE offre aux personnes mobiles, ce qui est loin d'être garanti dans le reste du monde.

Afin d'éviter que différents critères nationaux ne conduisent à des conflits de législation dans les situations transfrontalières[27], le règlement n° 883/2004 contient des critères uniformes pour la détermination de la législation de sécurité sociale applicable. Il s'agit d'une question importante à la fois pour la personne mobile, puisqu'elle influe sur le type de protection sociale auquel elle peut prétendre[28], ainsi que pour les employeurs et les États membres concernés, car elle détermine l'État membre où les cotisations de sécurité sociale doivent être payées. Les personnes qui ne sont pas économiquement actives sont soumises à la législation de l'État membre de résidence. Pour les personnes économiquement actives, la règle principale est qu'une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle travaille, même si son lieu de résidence est situé dans un autre État membre (principe de la *lex loci laboris*)[29]. Toutefois, pour certaines catégories de travailleurs, à savoir les travailleurs détachés[30] et les travailleurs habituellement employés dans deux ou plusieurs États membres[31], des règles spéciales ont été créées.

Le règlement n° 883/2004 contient également des règles spéciales en matière de conflit de législations applicables à certaines catégories de travailleurs pour certaines prestations. Selon la règle principale (« *lex loci laboris* »), les travailleurs mobiles doivent prétendre à des prestations dans l'État membre où ils travaillent. Toutefois, pour les prestations de chômage, des règles spéciales ont été créées pour les chômeurs complets qui résident dans un État membre autre que celui du dernier emploi[32]. Cela signifie que les travailleurs frontaliers doivent demander des prestations de chômage — et s'inscrire en tant que demandeurs d'emploi — dans leur État membre de résidence[33]. Cette règle spéciale de conflit de législation part du principe que les travailleurs frontaliers bénéficient des conditions les plus favorables pour la recherche d'un nouvel emploi dans leur pays de résidence. Les autres travailleurs au chômage résidant dans un État membre autre que celui dans lequel ils travaillent, tels que les travailleurs saisonniers, ont le droit de choisir le lieu de demande de prestations de chômage : ils peuvent soit rester dans l'État membre de la dernière activité et y bénéficier du chômage[34], soit rentrer dans l'État membre de résidence et y percevoir des prestations de chômage. Des

26. Pour une explication détaillée de ces régimes, voir Holzmann *et al.* (2005).
27. Un conflit négatif : une personne n'est assurée dans aucun État membre. Un conflit positif : la personne est assurée simultanément dans deux ou plusieurs États membres.
28. Par exemple, Rennuy soutient qu'« il est difficilement défendable qu'une personne qui a vécu et travaillé toute sa vie dans un État membre soit étroitement liée à un autre État dans lequel elle a commencé à travailler à temps partiel la veille » (2017 : 251).
29. Article 11, paragraphe 3, point a) du règlement n° 883/2004.
30. Article 12 du règlement n° 883/2004.
31. Article 13 du règlement n° 883/2004.
32. Article 65 du règlement n° 883/2004.
33. Affaire C-1/85, Miethe, UE : C : 1986 : 243 et affaire C-444/98, De Laat, UE : C : 2001 : 165.
34. Pourvu qu'ils s'inscrivent en tant que personnes à la recherche d'un emploi là-bas.

règles spéciales de conflit de législations ont également été créées pour les retraités en matière d'accès aux soins de santé[35]. Ces règles spéciales ont non seulement un impact sur les soins de santé dont peut bénéficier le retraité, mais déterminent également quel État membre doit supporter les coûts liés aux soins de santé du retraité. L'application de ces règles spéciales a des résultats parfois surprenants. Un retraité qui a par exemple travaillé un an au Portugal puis 35 ans en Allemagne et qui rentre au Portugal après sa retraite recevra deux pensions, une du Portugal[36] et l'autre d'Allemagne[37]. Il a droit aux soins de santé fournis conformément à la législation portugaise, dont les coûts seront entièrement à la charge du Portugal[38]. C'est un bon exemple des implications financières que ces dispositions sont susceptibles d'avoir pour les États membres[39].

1.2. Développement progressif du champ personnel : pratiquement tous les citoyens européens sont protégés

Le règlement n° 883/2004 s'applique à tous les ressortissants de l'UE assurés en vertu de la législation nationale, qu'ils soient salariés, non-salariés, étudiants, fonctionnaires, retraités ou non actifs, ainsi qu'aux membres de leur famille et aux survivants, quelle que soit leur nationalité. Cela constitue un progrès majeur par rapport aux réglementations précédentes qui ne couvraient que les personnes économiquement actives et les membres de leur famille. L'ensemble des personnes mobiles bénéficiant d'une protection sociale s'est donc considérablement développé au cours des soixante dernières années.

Pendant longtemps, les travailleurs ressortissants de pays tiers ont été exclus de la protection offerte par la réglementation de sécurité sociale de l'Union européenne, car ils n'ont pas le droit de circuler librement au sens de l'article 45 du TFUE[40]. L'évolution du droit primaire au cours des deux dernières décennies a cependant ouvert la voie à l'extension des règlements de coordination aux ressortissants de pays tiers (Cornelissen 2018). Le règlement n° 1231/2010 (Parlement européen et Conseil 2010) offre désormais aux ressortissants de pays tiers la même protection, en termes de sécurité sociale, qu'aux citoyens de l'UE qui se déplacent au sein de l'UE[41]. Toutefois, cette extension est soumise à deux conditions : le ressortissant d'un pays tiers doit résider légalement dans un État membre[42] et un élément transfrontalier doit exister entre au moins deux États

35. Articles 23 à 30 du règlement n° 883/2004.
36. Grâce à la disposition de totalisation mentionnée ci-dessus, la personne remplit les conditions d'octroi ; sa pension portugaise sera calculée selon la méthode du prorata définie à l'article 52, paragraphe 1, point b), du règlement n° 883/2004.
37. Comme la personne a travaillé 35 ans en Allemagne, les conditions requises pour avoir droit à une pension allemande sont remplies sans qu'il soit nécessaire de totaliser les périodes accomplies dans d'autres États membres. Sa pension allemande sera calculée conformément aux dispositions des articles 52 à 56 du règlement n° 883/2004.
38. Article 23 du règlement n° 883/2004.
39. On peut donc s'interroger sur la viabilité financière de cette disposition (voir aussi Roberts *et al.* 2009).
40. Affaire C-230/97, Awoyemi, UE : C : 1998 : 521, para 29.
41. Règlement (UE) n ° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 étendant le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement sur la base de leur nationalité.
42. Affaire C-477/17, Balandin, UE : C : 2019 : 60.

membres[43]. Par conséquent, les règlements de coordination ne s'appliquent pas aux travailleurs de pays tiers qui restent dans le même État membre.

1.3. Extension des risques sociaux couverts, mais pas du droit à l'assistance sociale

Les règlements de coordination ne peuvent être appliqués que dans le cadre de la législation concernant les prestations couvertes par le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 tel que défini à son article 3. Il couvre les branches suivantes de la sécurité sociale : prestations de maladie, prestations de maternité et de paternité assimilées, prestations d'invalidité, prestations de vieillesse, prestations de survivants, prestations en cas d'accident du travail et de maladie professionnelle, allocations de décès, prestations de chômage, de préretraite et prestations familiales[44]. La liste est exhaustive : les avantages non mentionnés ici ne sont pas couverts. L'article 3 (5) exclut explicitement les régimes de prestations en faveur des victimes de la guerre ou de ses conséquences.

Les règlements de l'UE fondés sur l'article 48 du TFUE ne s'appliquent qu'à la législation en matière de sécurité sociale (contributive ou non contributive). L'assistance sociale a toujours été explicitement exclue du champ d'application matériel des règlements de l'UE[45], bien qu'aucune définition spécifique du terme « assistance sociale » (qui la différencierait de la sécurité sociale) ne figure dans ces règlements. Un certain nombre de prestations non contributives — financées non par des contributions, mais par l'impôt — présentent les caractéristiques de la sécurité sociale et de l'assistance sociale[46]. La jurisprudence abondante de la CJUE sur le règlement n° 1408/71 a statué que de nombreuses prestations considérées comme « assistance sociale » par l'État membre concerné relevaient en réalité du champ d'application matériel de la réglementation européenne en matière de sécurité sociale, avec toutes ses conséquences, telles que la levée des clauses de résidence pour le droit aux prestations en espèces. Le législateur a réagi à cette jurisprudence en créant[47] un système de coordination distinct pour les « prestations spéciales à caractère non contributif » afin d'éviter leur exportabilité. En vertu de l'article 70 (4) du règlement n° 883/2004, les « prestations spéciales à caractère non contributif » énumérées à l'annexe X sont versées exclusivement dans l'État membre de résidence des personnes concernées, conformément à la législation de cet État.

Le règlement n° 883/2004 a étendu le champ d'application matériel aux prestations de préretraite et aux prestations de paternité. L'importance de cette extension ne doit pas être surestimée, car elle ne s'applique qu'aux régimes légaux et donc pas aux nombreux régimes de préretraite basés sur des conventions collectives. Hormis l'extension aux

43. Affaire C-247/09, Xhymshiti, UE : C : 2010 : 698.
44. Les branches de la sécurité sociale énumérées dans le règlement (CE) n° 883/2004 s'inspirent clairement de la convention n° 102 de l'OIT de 1952 concernant les normes minimales en matière de sécurité sociale.
45. Article 3, § 5, du règlement n° 883/2004.
46. Parmi les exemples se retrouvent le revenu garanti pour les personnes âgées en Belgique, les allocations d'invalidité et de mobilité en Irlande, l'allocation spéciale de chômage en Estonie, les pensions sociales en Pologne, à Chypre et en Italie et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées en France.
47. Règlement n° 1247/92, JO L 136 du 19 mai 1992.

prestations de paternité et de préretraite, les branches de la sécurité sociale couvertes par le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 sont identiques à celles du règlement 3 adopté il y a soixante ans. Néanmoins, l'expérience des dernières décennies montre que le système de coordination européen a été en grande partie capable de gérer l'introduction de nombreuses nouvelles branches de la sécurité sociale. Cela ne résulte toutefois pas du travail du législateur, mais de celui de la CJUE.

Quelques exemples permettent de l'illustrer. Face à l'évolution démographique et à la baisse des taux de fertilité, plusieurs États membres ont introduit de nouveaux types de prestations, telles que les prestations parentales. Celles-ci permettent à un parent de se consacrer à l'éducation d'un jeune enfant, atténuant ainsi le désavantage financier lié à l'abandon d'un revenu provenant d'un emploi à temps plein. Cependant, la liste des branches visées par le règlement de coordination n'a pas été adaptée en conséquence. Cela a conduit à la jurisprudence de la CJUE[48] selon laquelle ces prestations devaient être traitées comme des « prestations familiales » aux fins du système de coordination, car les prestations parentales visaient aussi à compenser les charges de la famille. En conséquence, lorsqu'une personne travaille dans un État membre alors que sa famille vit dans un autre État membre, le conjoint de cette personne est habilité, en vertu de l'article 67 du règlement n° 883/2004, à percevoir des prestations familiales (telles que des prestations parentales) du premier État. Traiter les prestations parentales exactement de la même manière que les « prestations familiales » traditionnelles pourrait toutefois entraîner, dans certaines situations, des conséquences négatives pour les personnes concernées. La CJUE a jugé[49] que, dans de telles situations, les prestations parentales devaient être considérées comme différentes des prestations familiales traditionnelles. Ces évolutions ont finalement conduit à l'intervention du législateur. Dans sa proposition de 2016 visant à modifier les règlements de coordination, la Commission a inséré dans le règlement n° 883/2004 des dispositions visant à tenir compte de la nature particulière des prestations parentales. Comme indiqué ci-dessus, cette proposition est toujours pendante devant le Conseil et le Parlement.

L'assurance soins de longue durée introduite par plusieurs États membres constitue un autre exemple. Cette assurance offre des prestations conçues pour couvrir les coûts des soins fournis à domicile par une autre personne. Bien que le champ d'application matériel des règlements de coordination n'ait pas été adapté en conséquence, la CJUE a jugé[50] que ces prestations devaient être considérées comme des « prestations de maladie en espèces » aux fins du règlement de coordination. Il en résulte que l'allocation de soins doit être payée par l'État membre où la personne est couverte par l'assurance soins[51], même si le bénéficiaire réside dans un autre État membre[52]. Traiter les « allocations de soins » exactement de la même manière que les « prestations de maladie » traditionnelles pourrait toutefois entraîner dans certains cas, dans le cadre de

48. Affaire C-245/94 et C-312/94, Hoever-Zachow, UE : C : 1996 : 379 et C-275/96, Kuusijärvi, UE : C : 1998 : 279.
49. Affaire C-347/12, Wiering, UE : C : 2014 : 300.
50. Affaire C-160/96, Molenaar, UE : C : 1998 : 84, affaire C-215/99, Jauch, UE : C : 2001 : 139 et affaire C-286/03, Hosse, UE : C : 125.
51. À condition, bien sûr, que la personne remplisse les conditions pour y avoir droit conformément à la législation de cet État membre.
52. Article 7 du règlement n° 883/2004.

l'application d'autres dispositions des règlements de l'UE, des conséquences négatives pour les personnes concernées. La CJUE a jugé[53] que, dans de telles situations, les autres dispositions devaient être interprétées de manière à ce que la personne concernée ne soit pas désavantagée pour avoir transféré sa résidence dans un autre État membre. Ces évolutions ont à nouveau conduit le législateur à intervenir. Dans sa proposition de 2016 visant à modifier les règlements de coordination, la Commission a inclus les prestations de soins de longue durée comme une branche distincte de la sécurité sociale et a inséré un chapitre séparé intitulé « Prestations de soins de longue durée » dans le titre III du règlement n° 883/2004.

1.4. Une partie de la protection va au-delà de la « simple » coordination

À certains égards, le règlement de coordination prévoit une protection sociale allant au-delà de la simple coordination et créant des droits que les citoyens n'auraient pas autrement. Prenons deux exemples dans le domaine des soins de santé transfrontaliers.

Une personne qui est assurée pour des soins de santé dans un État membre et qui séjourne temporairement dans un autre État membre (par exemple, pour un citytrip, une visite de famille ou des vacances) a droit à tous les soins de santé qui s'avèrent nécessaires dans cet État membre visité, comme si elle y était assurée. Afin de bénéficier de ces dispositions, il suffit à la personne de présenter sa carte européenne d'assurance maladie (CEAM) au dispensateur de soins. On estime qu'il y a actuellement plus de 236 millions de CEAM en circulation (De Wispelaere et Pacolet 2018b). Un des principes de base est que le coût des soins de santé fournis par l'État membre de séjour est intégralement remboursé par l'État membre compétent, conformément aux tarifs de l'État membre de traitement et non de l'État membre compétent. Ce mécanisme de financement évite une lourde charge financière pour un patient bénéficiant de soins de santé à l'étranger et reporte le surcoût sur l'État membre compétent. Il s'agit d'un élément particulièrement important pour les patients qui proviennent d'États membres où les tarifs sont relativement bas et qui bénéficient de soins de santé dans un État membre où les frais médicaux sont plus élevés. Cette disposition facilite par conséquent la libre circulation des personnes, renforce les droits sociaux des citoyens de l'Union et constitue un rappel visuel du caractère social des règlements de coordination.

Le règlement permet également à une personne assurée pour des soins de santé dans un État membre de se rendre dans un autre État membre pour y être soignée, aux frais de l'institution compétente, à condition de recevoir l'autorisation de cette institution. Si cette autorisation est accordée, elle bénéficiera de conditions de remboursement beaucoup plus favorables que celles contenues dans la directive dite sur la mobilité des patients[54] (directive 2011/24/UE). Comme l'a souligné la CJUE dans sa jurisprudence[55], le règlement contribue ainsi à faciliter la libre circulation des assurés sociaux et, dans

53 Affaire C-388/09, Da Silva Martins, UE : C : 2011 : 439.
54. Directive 2011/24/EE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 sur l'application des droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, JO L 88 du 4 avril 2011, 45-65.
55. Affaire C-56/01, Inizan, UE : C : 2003 : 578, §21 et affaire C-145/03, Keller, UE : C : 2005 : 211, §46.

la même mesure, la prestation de services médicaux transfrontaliers entre les États membres.

2. Controverses et défis

Au fil des ans, les règlements de l'UE sur la coordination des systèmes de sécurité sociale ont été bien accueillis tant par les bénéficiaires que par les États membres. Il est vrai que les règlements de coordination sont extrêmement compliqués, mais il ne se trouve quasiment personne pour contester qu'ils offrent un niveau élevé de protection sociale aux personnes franchissant les frontières au sein de l'UE.

Pourtant, depuis toujours, des voix se sont élevées pour affirmer que la protection offerte par ces règlements de coordination, telle qu'interprétée par la CJUE, allait trop loin et que les États membres dotés du niveau de protection sociale le plus élevé devaient offrir des prestations disproportionnellement avantageuses aux personnes couvertes par ces règles de l'UE. On peut parfois avoir l'impression que cette interprétation de la CJUE peut potentiellement compromettre le haut niveau de protection offert par les régimes de sécurité sociale des « anciens » États membres.

Certaines des questions qui ont fait l'objet de controverses au cours des dernières années concernent l'exportation des prestations familiales et des prestations de chômage, la totalisation des périodes pour avoir droit aux prestations de chômage, l'accès aux indemnités de subsistance pour les inactifs et, *last but not least*, le détachement de travailleurs. Ces controverses sont brièvement décrites dans les sections ci-dessous. À l'exception du détachement, leur impact juridique et socio-économique a également fait l'objet de discussions approfondies dans l'analyse d'impact de la Commission (Commission européenne 2016b)[56], qui a abouti à la proposition susmentionnée de la Commission visant à modifier certaines dispositions.

2.1. Exportation de prestations familiales

Selon le règlement (CE) n° 883/2004, une personne qui travaille dans un État membre et dont les enfants résident dans un autre État membre a droit à des prestations familiales provenant de l'État où elle travaille (comme État membre ayant la compétence principale ou secondaire), comme si les enfants y résidaient. Un certain nombre d'« anciens » États membres ont récemment demandé une modification des règlements de coordination, pour permettre à l'État membre d'emploi d'aligner ces prestations sur le niveau de vie de l'État membre dans lequel résident les enfants. Les États membres concernés considèrent que l'accord controversé proposé au Royaume-Uni par les dirigeants de l'UE avant le référendum britannique de 2016 constituait la preuve qu'un tel alignement était juridiquement viable (Conseil européen 2016). Malgré cette pression politique, la proposition de la Commission de 2016 ne contient aucune modification des règles

56. Cependant, le phénomène a été analysé par la Commission européenne en vue de la révision de la directive sur le détachement de travailleurs (Commission européenne 2016c).

existantes de l'UE en matière d'exportation des prestations familiales (Commission européenne 2016a)[57]. Les débats se poursuivent toutefois à ce sujet. Depuis le 1er janvier 2019, l'Autriche a en effet mis en place un tel alignement dans son droit national[58]. Il semble donc que la proposition controversée de l'UE au Royaume-Uni ait ouvert la boîte de Pandore. Il est également remarquable que l'accord avec le Royaume-Uni sur ce point ait été approuvé par l'UE alors même que le Royaume-Uni n'exporte que 0,2 % de son budget d'allocations familiales vers d'autres États membres (De Wispelaere et Pacolet 2018b).

2.2. Exportation des prestations de chômage

Sous des conditions strictes et pour une période limitée, un chômeur percevant des prestations de chômage dans l'État membre compétent peut se rendre dans un autre État membre pour y chercher du travail et conserver le droit à des prestations de chômage. Les chiffres montrent une relation négative entre la part des chômeurs exportant leurs prestations et le taux de chômage de l'État membre qui verse les prestations (De Wispelaere et Pacolet 2018b). En d'autres termes, les travailleurs ont probablement des raisons plus lourdes que le taux de chômage d'exporter leurs prestations de chômage. Il peut s'agir par exemple de travailleurs mobiles qui retournent dans leur pays d'origine après avoir perdu leur emploi. La préoccupation est que ce groupe n'est pas toujours à la recherche de travail. Cela peut également expliquer le faible pourcentage de chômeurs ayant trouvé un emploi à l'étranger (« taux de réussite ») au cours de la période d'exportation. Par exemple, les taux de réussite semblent faibles aux Pays-Bas, l'un des principaux États membres « exportateurs de prestations », et en Pologne, principal État membre « importateur de prestations »[59]. Compte tenu de ces faibles taux de réussite, un certain nombre d'États membres, y compris les Pays-Bas, sont réticents à prolonger la période d'exportation. Cette réticence existait dès le début, rendant très difficile l'ajustement des règles de l'UE (Cornelissen 2007).

Les discussions ci-dessus détournent également l'attention du risque de non-recours aux droits sociaux. Par exemple, malgré le grand nombre de personnes en provenance de Pologne et de Roumanie, nous observons que ces États membres n'ont octroyé qu'un nombre limité d'autorisations d'exportation des prestations de chômage (De Wispelaere et Pacolet 2018b). Sur la base de l'enquête de l'UE sur les forces de travail, nous estimons qu'en 2013, plus de 90.000 personnes étaient au chômage lorsqu'elles se sont rendues dans un autre État membre. Le nombre d'autorisations accordées pour exporter les prestations de chômage est toutefois demeuré aux alentours de 30.000 (De Wispelaere et Pacolet 2018b), ce qui signifie que deux chômeurs sur trois qui se sont rendus dans un autre État membre n'ont pas eu recours à ce droit formel. En réalité,

57. La Commissaire européenne Marianne Thyssen a défendu cette idée avec le slogan « Des prestations égales pour des contributions égales au même endroit ».

58. Nous estimons que cela pourrait générer une économie d'environ 100 millions d'euros. C'est principalement dû au fait que l'Autriche exporte un nombre important d'allocations familiales en Hongrie et en Slovaquie (en tant qu'État membre secondement compétent).

59. Les Pays-Bas ont accordé quelque 4.800 autorisations en 2017 (De Wispelaere et Pacolet 2018b). La Pologne a accueilli près de 8.800 personnes exportant leurs prestations de chômage d'un autre État membre.

il est possible qu'un groupe (important) de chômeurs ait exporté ses prestations de chômage à l'étranger sans la déclarer (soit un recours informel).

2.3. Totalisation des périodes pour les prestations de chômage

Selon le règlement n° 883/2004[60], la totalisation est subordonnée à la condition que la personne qui devient chômeuse ait accompli en « dernier lieu » des périodes d'assurance ou d'emploi dans l'État membre où la demande de prestation de chômage est présentée. La philosophie de cette disposition est claire : l'État dans lequel le chômeur a travaillé ou payé ses dernières cotisations devrait supporter le fardeau de la prestation de chômage. Toutefois, l'article 61 du règlement « de base » ne précise pas combien de temps la personne doit avoir « en dernier lieu » accompli de telles périodes dans l'État membre où elle est devenue chômeuse avant de pouvoir invoquer la totalisation. Il en résulte une mise en œuvre différenciée de cette disposition au sein de l'UE. Certains États membres autorisent la totalisation après une seule journée d'assurance dans l'État membre concerné. D'autres exigent une période minimale de quatre semaines (Finlande), voire de trois mois (Danemark et Belgique).

La proposition de la Commission de 2016 comprenait une période de référence minimale de trois mois dans l'État membre de la dernière activité avant que le droit à la totalisation ne soit constitué. En vertu de l'accord provisoire conclu entre le Conseil et le Parlement en mars 2019, ce délai a été réduit à un mois. Certains États membres, en particulier la Belgique, ont estimé que cette période n'était pas assez longue pour garantir que la charge financière liée au versement des prestations de chômage ne soit pas due lorsque des travailleurs mobiles de l'Union européenne n'ont pas encore apporté de contribution significative au régime de l'État d'accueil. C'est pour cette raison que la Belgique figurait parmi les États membres opposés à l'accord provisoire de mars 2019. Sur la base des données disponibles, il apparaît toutefois que dans environ sept cas de totalisation sur dix, une période d'assurance, d'emploi ou de travail indépendant de plus de trois mois avait déjà été accomplie par le travailleur mobile au chômage dans l'État membre de la dernière activité (De Wispelaere et Pacolet 2018b). Cela indique que les migrants intra UE en âge de travailler qui se retrouvent au chômage dans leur nouveau pays d'accueil après y avoir seulement travaillé pendant une très courte période ne représentent qu'une minorité des cas.

2.4. Accès aux prestations de subsistance pour les inactifs

Une des dispositions des règlements de coordination qui a suscité le plus de controverse au cours de la dernière décennie est l'accès aux prestations de subsistance dans l'État d'accueil des personnes économiquement non actives en provenance d'autres États membres. Dans ce contexte, il convient de rappeler que l'actuel règlement n° 883/2004 s'applique à tous les citoyens de l'Union assurés en vertu du droit national, qu'ils soient économiquement actifs ou non. Pour beaucoup de gens, les craintes du tourisme

60. Article 61 § 2 du règlement n° 883/2004.

social sont inextricablement liées à la libre circulation des personnes économiquement inactives. La directive 2004/38/CE spécifie les droits de séjour des citoyens de l'UE (et des membres de leur famille) qui se déplacent dans l'UE et définit certaines conditions et limitations (Parlement européen et Conseil 2004b). En vertu de l'article 7 (1) de cette directive, les personnes inactives ont le droit de séjourner plus de trois mois à condition de disposer de ressources suffisantes pour elles-mêmes et les membres de leur famille afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil et de disposer d'une assurance maladie complète[61].

Comme nous l'avons vu plus haut dans la section 3, le législateur a créé un système de coordination séparé pour les « prestations spéciales à caractère non contributif » afin d'éviter leur exportabilité. Les « prestations spéciales à caractère non contributif » énumérées à l'annexe X du règlement n° 883/2004 sont versées exclusivement dans l'État membre de résidence des personnes concernées, conformément à la législation de cet État membre.

Un certain nombre d'États membres, tels que l'Autriche et le Royaume-Uni, ont imposé une condition d'octroi aux « prestations spéciales non contributives » énumérées à l'annexe X du règlement n° 883/2004 pour les personnes inactives provenant d'un autre État membre : celles-ci doivent avoir un droit de séjour conformément à la directive 2004/38/CE. Étant donné que la directive 2004/38/CE et le règlement n° 883/2004, adoptés le même jour, ne renvoient pas l'un à l'autre, la CJUE a dû se prononcer sur la relation entre les deux instruments juridiques. Dans son célèbre arrêt *Brey*[62] et sa jurisprudence ultérieure[63], la CJUE a précisé que la notion d'assistance sociale au sens de la directive pouvait comprendre des prestations spéciales de sécurité sociale « non contributives » au sens du règlement n° 883/2004. Rien n'empêche que le droit à de telles prestations pour les citoyens de l'Union qui ne sont pas économiquement actifs ne soit soumis à l'obligation que ces citoyens remplissent les conditions de l'État membre d'accueil pour obtenir un droit de séjour en vertu de la directive 2004/38.

2.5. Règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale

2.5.1. Ces règles sont-elles toujours adaptées ?

Les modifications de la nature du marché du travail ont une incidence sur les règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale. Et pourtant, ces règles n'ont pas été substantiellement modifiées au cours des soixante dernières années. Les règlements de coordination ont été adoptés à une période où il était normal que les travailleurs occupent des emplois à temps plein et permanents. Bien que cette forme d'emploi représente encore une proportion importante des emplois, nous avons assisté au cours des dernières décennies à une augmentation importante des nouveaux types

61. Ces conditions concernant le caractère suffisant des ressources et une assurance maladie complète ne s'appliquent pas aux travailleurs salariés et non-salariés.
62. Affaire C-140/12, Brey, UE : C : 2013 : 565.
63. Affaire C-333/12, Dano, UE : C : 2014 : 2358, C-67/14, Alimanovic, UE : C : 2015 : 597, affaire C-299/14, Garcia-Neto, UE : C : 2016 : 114 et affaire C-308/14, Commission contre Royaume-Uni, UE : C : 2016 : 436.

de travail, tels que les contrats à durée déterminée, à temps partiel, intermittents ou cadres. Le télétravail est devenu un phénomène courant. On a également assisté à une augmentation de formes de mobilité, qui ne sont pas nouvelles, mais sont devenues plus courantes, comme les transferts intra-entreprises et les personnes travaillant régulièrement dans deux ou plusieurs États membres.

Une affaire pendante devant la CJUE[64] montre bien que les règles actuelles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale ne tiennent pas suffisamment compte de ces évolutions. Comme indiqué précédemment (section 2.1.), pour les personnes économiquement actives, la règle principale est qu'une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle travaille. Cette règle ne fait pas la différence entre un emploi à temps plein et à temps partiel[65].

L'affaire en cours concerne des personnes ayant exercé un mini-job en Allemagne tout en résidant aux Pays-Bas. Elle fait référence aux faits et événements survenus sous le régime du règlement n° 1408/71. À l'instar du règlement n° 883/2004, le règlement n° 1408/71 contenait une disposition explicite selon laquelle « les personnes auxquelles le présent règlement s'applique ne sont soumises qu'à la législation d'un seul État membre[66] ». Le libellé de cette disposition ne saurait être plus clair. Toutefois, il ressort de la jurisprudence de la CJUE[67] qu'un État membre non désigné comme compétent par le règlement a néanmoins le « droit » d'accorder des prestations à un travailleur qui réside sur son territoire. Étant donné que les personnes concernées par l'affaire pendante exerçaient un mini-job en Allemagne, elles n'y étaient pas couvertes pour la maladie, le chômage et la vieillesse. En outre, elles ne pouvaient pas invoquer le règlement 1408/71 pour réclamer des prestations familiales allemandes, car elles étaient explicitement exclues[68] du statut de « personne salariée » au sens du règlement n° 1408/71. Selon la législation des Pays-Bas, toute personne résidant aux Pays-Bas est couverte pour les prestations familiales et de vieillesse, à l'exception des personnes soumises à la législation d'un autre État membre. Les personnes concernées ont demandé des prestations familiales et une pension de vieillesse aux Pays-Bas pour les années où elles avaient occupé un « mini-job » en Allemagne. Les institutions néerlandaises ont fondé leur refus sur le fait qu'elles étaient, au cours de ces périodes, conformément au règlement n° 1408/71, soumises à la législation allemande et donc pas à la législation néerlandaise. L'obtention d'un mini-job en Allemagne a eu pour résultat final que les personnes concernées n'étaient protégées, pour les branches des prestations familiales et de vieillesse, dans aucun État membre. Il paraît évident que ce résultat était incompatible avec les objectifs poursuivis par les articles 45 à 48 du TFUE, mais la question était — et demeure — de savoir comment éviter un tel résultat. En 2013, le tribunal néerlandais a demandé à la CJUE de rendre une décision préjudicielle[69] sur la compatibilité de l'application de la législation néerlandaise avec le droit de l'Union. L'avocat général de cette affaire[70]

64. Affaire C-95/18 et affaire C-96/18, Giesen et Franzen.
65. Affaire C-2/89, Kits van Heijningen, UE: C: 1990: 183.
66. Article 13 §1 du règlement n° 1408/71. Le libellé de l'article 11 §1 du règlement n° 883/2004 est identique.
67. Affaire C-352/06, Bosmann, UE : C : 2008 : 290 ; affaire C-611/10 et affaire C-612/10, Hudzinski et Wawrzyniak, UE : C : 2012 : 339.
68. Annexe I, rubrique E (« Allemagne ») du règlement n° 1408/71.
69. Affaire C-382/13, Franzen, UE : C: 2015:261.
70. Conclusions de l'avocat général Szpunar, UE : C : 2014 : 2190, §88-93.

doutait qu'il soit possible de résoudre le problème sur la base des règles du règlement n° 1408/71. Il a proposé de suspendre l'application de la législation de l'État d'emploi prévue par le règlement n° 1408/71 lorsque l'application de cette législation entraîne une absence de protection par la sécurité sociale en matière de prestations familiales ou de vieillesse. Pendant cette période de suspension, les personnes concernées devraient être soumises à la législation de l'État de résidence. Concrètement, l'avocat général a suggéré que, pendant la période de suspension susmentionnée, les personnes concernées soient soumises simultanément à la législation de deux États membres : l'État de résidence pour les branches pour lesquelles l'État d'emploi n'offrait aucune protection, et l'État d'emploi pour les branches pour lesquelles il offrait une protection suffisante (comme les accidents du travail). De toute évidence, cette suggestion soulève des questions sur la sécurité juridique et la prévisibilité des règles de coordination.

Dans son arrêt[71], la CJUE n'a pas suivi l'avis de l'avocat général. En lieu et place, la CJUE s'est référée à l'arrêt *Bosmann* et a répété qu'un État membre qui n'est pas compétent selon le règlement a néanmoins le pouvoir d'accorder des prestations à ses résidents. Cependant, cet arrêt était fondé sur une incompréhension de la législation néerlandaise. En fait, le droit néerlandais n'autorisait pas les institutions néerlandaises à accorder des prestations aux personnes concernées[72]. Cela a abouti à un nouveau renvoi — actuellement pendant — du tribunal néerlandais devant la CJUE.

Dans ses conclusions sur cette nouvelle affaire[73], l'avocat général Sharpston a soulevé un point intéressant[74], à savoir que les règles du règlement n° 883/2004 déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale visent non seulement à protéger les travailleurs mobiles, mais également à répartir la charge financière de manière équitable entre les États membres. Une personne travaillant en Allemagne, même s'il s'agit d'un mini-job, est soumise à la législation allemande (*lex loci laboris*). Pendant cette période, les Pays-Bas, en tant qu'État membre non compétent, ne peuvent percevoir aucune contribution. Ainsi, les personnes concernées ne cotisent pas au système de sécurité sociale néerlandais. Toutefois, selon l'avocat général, le législateur néerlandais est allé au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime de protéger l'équilibre financier de son régime de sécurité sociale en excluant toute personne soumise à la législation d'un autre État membre. Une exception aurait pu être faite pour les personnes travaillant dans un autre État membre sur la base d'un emploi marginal, ouvrant la possibilité d'une assurance volontaire — et du paiement volontaire de cotisations — à ces personnes.

L'arrêt de la Cour du 19 septembre 2019 est pour le moins surprenant. La Cour réitère sa jurisprudence bien connue selon laquelle le droit primaire ne peut garantir à un travailleur que le fait de s'installer dans un État membre autre que son État membre d'origine sera neutre en termes de sécurité sociale. Compte tenu des disparités existant entre les régimes de sécurité sociale et la législation des États membres, une telle mesure

71. Affaire C-382/13, Franzen, UE : C : 2015 : 261.
72. Au moins pas pour les périodes accomplies après le 1er janvier 1989.
73. Ce qui concerne les mêmes personnes que dans le cas précédent.
74. Conclusions de l'avocat général Sharpston du 26 mars 2019, UE : C : 2019 : 252, § 41-45.

pourrait se révéler avantageuse, mais aussi désavantageuse, pour la personne concernée. L'article 48 du TFUE ne prévoit qu'une coordination et non une harmonisation des systèmes de sécurité sociale des États membres. L'article 48 du TFUE ne peut être interprété comme obligeant un État membre non compétent à octroyer des prestations de sécurité sociale à ses résidents travaillant en tant que travailleur salarié dans un autre État membre. Sinon, le système de coordination et l'équilibre mis en place par le TFUE pourraient être remis en question. En fait, une telle obligation pourrait finalement conduire à des situations dans lesquelles seule la législation de l'État membre ayant le système de sécurité sociale le plus favorable serait appliquée. Concrètement, cet arrêt signifie que les personnes résidant aux Pays-Bas qui ont occupé un mini-job en Allemagne après le 1er janvier 1989 ne bénéficient pas des prestations familiales et n'ont acquis de droits à la pension dans aucun État membre. Selon la Cour, ce résultat n'est pas incompatible avec les objectifs poursuivis par les articles 45 à 48 du TFUE.

Ce jugement devrait inciter le législateur à réexaminer les règles déterminant la législation applicable. *Est-il vraiment logique qu'une personne qui réside dans un État membre et qui ne travaille que marginalement dans un autre État membre soit soumise à la législation de sécurité sociale de l'État membre où le travail marginal est effectué ?*

2.5.2. Détachement intra-UE

Comme indiqué précédemment, pour les personnes économiquement actives, la règle principale est la *lex loci laboris* : une personne est soumise à la législation de l'État membre dans lequel elle travaille. Cette règle repose sur l'idée qu'un travailleur migrant devrait avoir les mêmes droits qu'un ressortissant de l'État membre d'accueil. Cette règle vise à empêcher une concurrence déloyale entre les employeurs de travailleurs migrants dans un État membre et ceux n'utilisant que des travailleurs non migrants. La différence de niveau de protection sociale entre les États membres à la suite des élargissements de 2004, 2007 et 2013 a encore renforcé cet objectif.

Néanmoins, à partir de 1959, année de l'entrée en vigueur du règlement n° 3, la loi de l'État de travail ne s'applique pas dans le cas où un travailleur est envoyé par son employeur pendant une courte période dans un autre État membre pour y travailler pour le compte de celui-ci. Les travailleurs, les employeurs et les institutions de sécurité sociale auraient à supporter une lourde charge si le travailleur devait être assuré par le système de sécurité sociale de chaque État membre dans lequel il était détaché au cours de son emploi, même si ces détachements étaient de très courte durée. Ces travailleurs continuent donc à être soumis à la législation de l'État d'envoi. Les détachements sont toutefois soumis à un certain nombre de conditions strictes[75] pour empêcher leur utilisation dans les cas où ils ne sont pas prévus.

Dès le début, la CJUE a tenu compte non seulement des intérêts du travailleur, mais également de ceux de l'employeur et des institutions de sécurité sociale. Dans un premier

75. Articles 12 du règlement n° 883/2004 et 14 du règlement n° 987/2009, précisés dans la décision A2 de la Commission administrative, JO C 106 du 24 avril 2010.

temps, la CJUE a souligné la simplification comme objectif de la disposition relative au détachement. Toutefois, dans son arrêt *Fitzwilliam*[76] de 2000, la CJUE a statué que les dispositions relatives au détachement visaient « en particulier la promotion de la libre prestation des services au profit des entreprises qui en font usage en détachant des travailleurs dans des États membres autres que celui dans lequel ils sont établis ». L'objectif de simplification n'est mentionné qu'en seconde position.

Le détachement est un sujet très sensible. Pour certains États membres, en particulier les « nouveaux » États membres d'Europe de l'Est, un resserrement supplémentaire des conditions existantes pourrait conduire à une protection du marché du travail de l'État d'accueil. Toutefois, dans plusieurs des « anciens » États membres, tels que la Belgique, les Pays-Bas, l'Allemagne et la France, le détachement intra-UE est de plus en plus considéré comme un cheval de Troie dans la mesure où il est susceptible de déboucher sur une concurrence déloyale et une pression à la baisse sur le niveau de protection sociale de l'État d'accueil. Compte tenu de la sensibilité politique, les chiffres sur les caractéristiques, la taille et l'impact du détachement sont très utiles. Les données disponibles montrent que le nombre de travailleurs détachés et leur part dans l'emploi total de l'UE restent marginaux (De Wispelaere et Pacolet 2018a)[77], mais il est frappant de constater à quelle fréquence ce phénomène se produit dans le secteur de la construction. Par exemple, environ une personne employée sur trois dans le secteur de la construction en Belgique est un travailleur détaché[78]. En termes relatifs, environ 5 % de la main-d'œuvre slovène totale, mais six personnes employées sur dix dans le secteur slovène de la construction sont détachées dans un autre État membre. Le taux de détachement en provenance de Pologne est important en termes absolus, mais beaucoup moins en termes relatifs[79]. Les chiffres vont également à l'encontre de la perception commune selon laquelle le détachement intra-UE n'est réellement utilisé que pour les travailleurs détachés peu qualifiés qui passent d'États membres à bas salaires vers ceux à salaires élevés : la plupart des travailleurs détachés viennent d'un État de l'UE15 et quatre détachements sur dix ont lieu entre États membres où les salaires sont élevés (De Wispelaere et Pacolet 2018a). En dépit de ces chiffres, qui donnent une image plus nuancée du détachement, le phénomène continuera probablement à être une pomme de discorde dans l'UE.

La preuve de l'application de la législation de l'État d'envoi est fournie par un certificat (document A1) délivré par l'institution compétente de l'État membre dont la législation est applicable. Selon la jurisprudence de la CJUE[80], ce document est contraignant pour toutes les autres institutions des États membres concernés. Cela signifie que chaque fois que la décision de l'institution émettrice est contestée par l'institution de l'État où le travail est réellement effectué, un changement (rétroactif) de la législation applicable

76. Affaire C-202/97, Fitzwilliam, UE : C : 2000 : 75, repris dans C-404/98, Plum, UE : C : 2000 : 607.
77. En 2017, un équivalent de 0,4 % de l'emploi dans l'UE pourrait être lié à des affectations intra-UE.
78. Ce chiffre est cependant surestimé car l'unité de mesure du numérateur (le nombre de travailleurs détachés au cours d'une année) n'est pas la même que l'unité de mesure du dénominateur (le nombre de personnes occupées à un certain moment de l'année).
79. Environ 0,7 % de la population active polonaise « seulement » a été envoyée à l'étranger en 2017.
80. Affaire C-148/97, Banks, UE: C: 2000: 169 et C-2/05, Herbosch Kiere, UE: C: 2006: 69.

n'est pas possible sans le consentement de l'institution émettrice au retrait ou à l'invalidation du document A1 en question.

La CJUE a fondé sa jurisprudence sur le principe de coopération de bonne foi énoncé à l'article 4 (3), du TUE. D'une part, ce principe oblige l'institution d'origine à procéder à une évaluation correcte des faits et à (ré)examiner si toutes les conditions d'un détachement sont remplies. D'autre part, le document A1 établit une présomption selon laquelle le travailleur est correctement affilié au système de sécurité sociale de l'État membre d'envoi. Il est donc contraignant à la fois pour l'institution compétente et pour le pouvoir judiciaire[81] de l'État membre dans lequel cette personne exerce effectivement ses activités, même en cas d'erreur manifeste d'appréciation des conditions de détachement[82]. En cas de litige entre les institutions compétentes des États membres concernés, celles-ci doivent se contacter[83]. Toutefois, l'institution de l'État d'accueil ne peut pas soumettre les travailleurs concernés de manière unilatérale à sa propre législation en matière de sécurité sociale[84].

La procédure de dialogue doit être suivie, même si l'institution de l'État membre où le travail est presté fournit les éléments de preuve recueillis au cours d'une enquête judiciaire et permettant de conclure que le document A1 a été obtenu ou utilisé de manière frauduleuse. Ce n'est que lorsque l'institution émettrice omet de prendre en compte de tels éléments de preuve aux fins du réexamen du bien-fondé de la délivrance de ce document qu'un tribunal de l'État membre où le travail est presté peut ne pas tenir compte de ce document. Cela a été décidé par la CJUE dans son célèbre arrêt *Altun*[85], qui souligne que le principe de l'interdiction de la fraude et de l'abus de droit est un principe général du droit de l'Union auquel les individus doivent se conformer. Cependant, la Cour a précisé que seul un tribunal national, et non une institution de sécurité sociale, pouvait ignorer le document en question. Dans de tels cas, le droit à un procès équitable doit évidemment être garanti. Un tribunal national n'est autorisé à ignorer un tel document qu'en cas de fraude ou d'abus de droit. La constatation d'une fraude repose sur un faisceau concordant d'indices établissant la réunion d'un élément objectif et d'un élément subjectif. L'élément objectif consiste dans le fait que les conditions de détachement ne sont pas remplies. L'élément subjectif correspond à l'intention des parties concernées d'éluder ou de contourner les conditions de détachement en vue d'obtenir l'avantage qui s'y rattache (par exemple, en réduisant les cotisations de sécurité sociale). Dans la pratique, il ne sera pas toujours facile de fournir des preuves à l'appui du facteur subjectif, indispensable pour conclure à la fraude.

La proposition de modification du règlement de coordination de la Commission (2016a) contient une série de dispositions visant à lutter contre la fraude et les abus, ainsi qu'à renforcer la vérification du statut des travailleurs détachés en matière de sécurité sociale. Comme cela a été dit précédemment, le résultat final des négociations sur cette proposition n'est pas clair pour le moment.

81. Affaire C-2/05, Herbosch Kiere, UE: C: 2006 : 69.
82. Affaire C-620/15, Rosa Flusschiff, UE : C : 2017 : 309.
83. Dans le cadre de la procédure de dialogue et de conciliation au sens de l'article 5 du règlement n° 987/2009.
84. Affaire C-356/15, Commission contre Belgique, UE : C : 2018 : 555.
85. Affaire C-359/16, Altun, UE : C : 2018 : 63.

Conclusions

Le système de coordination européen dans son état actuel repose sur les piliers créés par le règlement n° 3 il y a soixante ans. Améliorés et renforcés au fil des ans, ces piliers subsistent jusqu'à aujourd'hui. Rennuy soutient même que le règlement « tisse un réseau homogène de protection sociale : où qu'ils se trouvent, les migrants disposent d'un accès ininterrompu à de nombreux avantages sociaux » (2017 : 248). Le concept initial était d'éviter que les travailleurs ne soient pénalisés pour avoir exercé leur droit à la libre circulation. Le système actuel reflète la transformation de la Communauté économique européenne, avec son accent sur l'économie, en une Union européenne politique au service des intérêts et du bien-être de tous ses citoyens, qu'ils soient ou non engagés dans des activités économiques. Les 236 millions de cartes européennes d'assurance maladie (CEAM) en circulation aujourd'hui illustrent l'importance des règles de coordination en vigueur pour tous les citoyens de l'Union européenne lorsqu'ils se déplacent d'un État membre à l'autre, que ce soit pour des raisons professionnelles ou privées. On pourrait même soutenir qu'il existe deux symboles européens bien connus : l'euro et la CEAM. Le premier est un symbole visuel de l'Union économique et monétaire européenne, la seconde d'une « Union européenne sociale » (voir également Ferrera 2018).

Nous ne pouvons cependant pas fermer les yeux sur certaines lacunes de la coordination en matière de protection sociale. Par exemple, l'article 64 du règlement n° 883/2004 limite en principe la période d'exportation de la prestation de chômage pour les personnes à la recherche d'un emploi dans un autre État membre à trois mois, tout en permettant aux États membres de prolonger cette période de trois mois supplémentaires. En conséquence, les chômeurs mobiles sont traités différemment selon les États membres. Un autre exemple est le libellé imprécis de l'article 61 (2) du règlement n° 883/2004, qui conduit à des mises en œuvre différentes de la disposition relative à la totalisation des droits aux prestations de chômage dans l'UE. En outre, malgré la bonne protection sociale garantie par le règlement de coordination, de nombreuses personnes mobiles n'exercent en pratique pas leurs droits sociaux (Fingarova 2019). Dans ce contexte, la fourniture d'informations sur les droits sociaux des personnes mobiles peut encore être améliorée dans la mesure où ce manque de connaissances peut constituer un obstacle majeur.

Le législateur doit également prendre davantage conscience des implications financières de certaines dispositions, principalement pour les États membres, mais également pour les particuliers et les entreprises. Nous ne devons pas oublier que l'article 48 du TFUE lui-même, tel que formulé après le traité de Lisbonne, attache de l'importance au problème des implications financières potentielles des règlements de coordination. Dans ce contexte, il est important de veiller à ce que les préoccupations relatives au « tourisme social » et au « dumping social » reposent sur des faits et des chiffres et non sur des mythes[86]. C'est le seul moyen possible de répondre aux controverses et aux défis définis ci-dessus. L'analyse d'impact de la Commission et sa proposition de révision

86. L'article 91 du règlement n° 987/2009 est l'une des améliorations « cachées » de l'actuel règlement d'application par rapport au passé. Il oblige les autorités compétentes à établir des statistiques sur l'application des règlements de coordination et à les transmettre à la commission administrative. Les rapports sur les différentes données statistiques aident sans aucun doute à évaluer le fonctionnement des règlements actuels et à étayer les propositions d'améliorations possibles (voir De Wispelaere et Pacolet 2018b).

du règlement montrent clairement qu'elle en est consciente puisque l'accent y est mis davantage sur l'incidence budgétaire des règlements de coordination et la proposition de modifications étayées par les données disponibles.

Le système de coordination doit également s'adapter à toutes sortes d'évolutions pour rester en phase avec son temps. En l'occurrence, deux points sont particulièrement importants.

Premièrement, les modifications de la nature du marché du travail ont une incidence sur les règles déterminant la législation applicable en matière de sécurité sociale. Il est temps que le législateur réfléchisse à une adaptation des règles de conflit de législation énoncées dans les règlements de coordination. De plus, avec les nouvelles formes de travail qui deviennent de plus en plus virtuelles (comme le télétravail), une adaptation de la signification du « lieu de travail » est nécessaire. En outre, la frontière entre la *lex loci laboris* et l'article 13 (personnes travaillant normalement dans deux ou plusieurs États membres) n'est pas très claire. L'accord provisoire conclu en mars 2019 entre le Conseil et le Parlement sur la proposition de la Commission de 2016 visant à modifier les règlements de coordination contient plusieurs éléments qui constituent une amélioration par rapport au texte actuel des règlements. Bien qu'il clarifie et renforce les conditions à remplir pour pouvoir invoquer l'article 12 (travailleurs détachés[87]), il ne précise pas la limite entre la *lex loci laboris* et l'article 13.

Deuxièmement, les règlements de coordination n'ont pas suivi le rythme de l'introduction de nouvelles formes de sécurité sociale dans les États membres. Plusieurs nouveaux types de prestations, tels que les prestations parentales et les prestations de soins de longue durée, ont été intégrés dans le champ d'application matériel des règlements de coordination; cela ne tient pas au dynamisme du législateur, mais à celui de la CJUE. Les prestations parentales doivent être traitées comme des « prestations familiales » et les prestations de soins de longue durée comme des « prestations de maladie » aux fins du règlement de coordination. Ce n'est cependant pas une situation idéale. Il ressort de la jurisprudence ultérieure que traiter les prestations parentales de la même manière que les prestations familiales traditionnelles, et les prestations de soins de longue durée de la même manière que les prestations de maladie traditionnelles pourrait, pour l'application d'autres dispositions du règlement, avoir des conséquences préjudiciables pour les personnes impliquées.

Heureusement, le législateur intervient désormais. Dans sa proposition de 2016 visant à modifier les règlements de coordination, la Commission a proposé d'adapter la liste de l'article 3 déterminant le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 afin d'y inclure les prestations de soins de longue durée, en fournissant une définition des « prestations de soins de longue durée » et en créant un chapitre spécifique à ce sujet dans le titre III, pour fournir une plus grande sécurité juridique au nombre croissant de citoyens de nos sociétés vieillissantes qui dépendent des soins de longue durée. Dans l'accord provisoire sur cette proposition de mars 2019, le Conseil et le Parlement ont

87. L'accord provisoire vise à remplacer les mots « détachés » et « travailleurs détachés » par « envoyés » et « travailleurs envoyés ».

supprimé la création d'un chapitre spécifique sur les « prestations de dépendance » dans le titre III du règlement n° 883/2004, comme proposé par la Commission et ont plutôt procédé à l'insertion et à la modification de plusieurs dispositions dans le chapitre 1 du titre III, intitulé « Prestations de maladie, de soins de longue durée, de maternité et de paternité assimilées », afin de préciser les cas dans lesquels les personnes mobiles peuvent demander des prestations de soins de longue durée.

En ce qui concerne les prestations parentales, l'accord provisoire de mars 2019, qui suit en général la proposition de la Commission de 2016, prévoit l'insertion de plusieurs dispositions dans le chapitre « Prestations familiales » du règlement n° 883/2004 visant à prendre en compte la nature particulière des prestations parentales. Il fait la distinction entre les prestations familiales en espèces destinées à remplacer les revenus non gagnés en raison de l'éducation des enfants (prestations parentales) et toutes les autres prestations familiales. Les prestations parentales ne peuvent pas être traitées de la même manière que les prestations familiales traditionnelles pour le calcul du complément différentiel à la famille d'une personne mobile[88]. Les prestations parentales sont accordées uniquement aux personnes soumises à la législation de l'État membre compétent, sans aucun droit dérivé. En conséquence, le conjoint d'une personne travaillant dans un État membre et vivant avec sa famille dans un autre ne pourra plus prétendre à une prestation parentale du premier État.

La proposition de la Commission de 2016 visant à réviser les règles de coordination montre que l'impact des règlements de coordination fait l'objet d'un suivi régulier afin de garantir leur conformité aux exigences actuelles. L'accord provisoire de mars 2019 constitue un pas dans la bonne direction. Cependant, le résultat final des négociations sur la proposition de la Commission n'est pas clair pour le moment. Quel que soit le résultat, il ne s'agira que d'un épisode de la longue histoire, qui dure depuis soixante ans, des adaptations des règlements de coordination visant à les faire vivre avec leurs temps.

Références

Avato J., Koettl J. et Sabates-Wheeler R. (2009) Social Security Regimes, Global estimates, and Good Practices: The Status of Social Protection for International Migrants, World Development, 38 (4), 455-466.

Borjas G. (1999) Immigration and Welfare Magnets, Journal of Labor Economics, 17 (4), 607-637.

Commission européenne (2016a) 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, COM (2016) 815 du 13 décembre 2016.

88. Lorsque, pendant la même période et pour les mêmes membres de la famille, des prestations familiales sont prévues par la législation de plus d'un État membre (la mère réside avec les enfants dans l'État membre A et le père travaille dans l'État membre B), des règles de priorité très détaillées sont d'application : elles sont prévues à l'article 68 du règlement n° 883/2004. Les prestations familiales sont fournies par l'État membre désigné comme prioritaire. Toutefois, l'autre État membre doit prévoir un complément différentiel si le montant prévu par la législation de ce dernier État membre est supérieur au montant dû par l'État membre désigné comme ayant la priorité.

Commission européenne (2016b) Impact Assessment. Initiative to partially revise Regulation (EC) 883/2004 of the European Parliament and of the Council on the coordination of social security systems and its implementing Regulation (EC) 987/2009, SWD (2016) 0460 final du 13 décembre 2016.

Commission européenne (2016c) Impact Assessment. Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council amending Directive 96/71/EC concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, SWD (2016) 52 final du 8 mars 2016.

Commission européenne (2019) Placer le social au cœur de l'Europe. Comment la Commission européenne a soutenu l'emploi, les affaires sociales, les compétences et la mobilité des travailleurs (2014-2019), Union européenne.

Conseil des Communautés européennes (1958a) Règlement du Conseil n° 3 du 25 septembre 1958 relatif à la sécurité sociale des travailleurs migrants, JO L 3 du 16 décembre 1958, 561-596.

Conseil des Communautés européennes (1958b) Règlement du Conseil n° 4 du 3 décembre 1958, JO L 30 du 16 décembre 1958, 597-664.

Conseil des Communautés européennes (1971) Règlement (CEE) n° 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 L 149 du 5 juillet 1971, 2-50.

Conseil européen (2016) Un Nouvel Arrangement pour Le Royaume-Uni dans l'Union européenne. Extrait des conclusions du Conseil européen des 18 et 19 février 2016, JO C 69 du 23 février 2016, 1-16.

Cornelissen R. (1996) The principle of territoriality and the Community Regulations on social security (Regulations 1408/71 and 574/72), Common Market Law Review, (33) 3, 439-471.

Cornelissen R. (2007) The new EU coordination system for workers who become unemployed, European Journal of Social Security, (9) 3, 187-219.

Cornelissen R. (2018) Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: reach, limits and challenges, EJSS 2018, 20 (2), 86-99.

De Wispelaere F. et Pacolet J. (2018a) Posting of workers: Report on A1 portable documents issued in 2016, Network Statistics FMSSFE, Bruxelles, Commission européenne.

De Wispelaere F. et Pacolet J. (2018b) Social security coordination at a glance – reference year 2017, Network Statistics FMSSFE, Bruxelles, Commission européenne.

Eichenhofer E. (2000) How to Simplify the Co-ordination of Social Security, European Journal of Social Security, 2 (3), 231-240.

Eichenhofer E. (2009) Application of the coordination regulation in the context of decentralization and regionalization in matters of social security, in Jorens Y. (dir.) 50 years of Social Security Coordination. Past – Present – Future, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne.

Ferrera M. (2018) L'Union sociale européenne : comment la reconstituer ?, in Vanhercke B., Ghailani D. et Sabato S. (dir.) Bilan social de l'Union européenne 2018, Bruxelles, ETUI et OSE, 17-33.

Fingarova J. (2019) Portability of social security rights : barriers to mobile Bulgarians between Germany and Bulgaria, presentation at the conference '60 years of social security coordination from a workers' perspective', Louvain.

Fries-Tersch E., Tugran T., Rossi L. et Bradley H. (2018) 2017 Annual report on intra-EU labour mobility, Network Statistics FMSSFE, Bruxelles, Commission européenne.

Holzmann R., Koettl J. et Chernetsky T. (2005) Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices, Discussion Paper, 0519, Washington, Banque mondiale.

Parlement européen et Conseil (2004a) 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 avril 2004, 1-123.

Parlement européen et Conseil (2004b) Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, modifiant le règlement (CEE) n° 1612/68 et abrogeant les directives 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE et 93/96/CEE, JO L 158 du 30 avril 2004, 77-123.

Parlement européen et Conseil (2009) 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 octobre 2009, 1-42.

Parlement européen et Conseil (2010) Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité, JO L 344 du 29 décembre 2010,1-3.

Rennuy N. (2017) EU Social Security Law: Territoriality, Solidarity and Equality, PhD Thesis, Gand, Université de Gand.

Roberts S. (dir.), Schulte B. (dir.), de Cortazar C., Medaiskis T. et Verschueren H. (2009) Healthcare for Pensioners – Think Tank Report 2009, trESS, Gand, Université de Gand.

Vaughan-Whitehead V. (2003) EU Enlargement versus Social Europe ? The Uncertain Future of the European Social Model, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.