



LIBRE CIRCULATION DES TRAVAILLEURS

L'une des quatre libertés dont bénéficient les citoyens de l'Union européenne est la liberté de circulation des travailleurs. Elle comprend les droits de déplacement et de séjour des travailleurs, les droits d'entrée et de séjour des membres de leur famille, et le droit d'exercer une activité professionnelle dans un autre État membre de l'Union et d'être traité sur un pied d'égalité avec les ressortissants de cet État membre. Les restrictions du service public s'appliquent. L'Autorité européenne du travail est une agence spécialisée œuvrant pour la libre circulation des travailleurs, y compris les travailleurs détachés.

BASE JURIDIQUE

Article 3, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (traité UE); article 4, paragraphe 2, point a), et articles 20, 26 et 45 à 48 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE).

Directive 2004/38/CE 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; règlement (UE) n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union.

OBJECTIFS

La libre circulation des travailleurs a été l'un des principes fondateurs de l'Union européenne depuis sa création. Elle est inscrite à l'article 45 du traité FUE et constitue un droit fondamental des travailleurs, complétant ainsi la libre circulation des biens, des services et des capitaux au sein du marché unique européen. La libre circulation implique l'abolition de toute discrimination fondée sur la nationalité en ce qui concerne l'emploi, la rémunération et les autres conditions d'emploi et de travail. De plus, cet article prévoit qu'un travailleur dans l'Union européenne a le droit d'accepter une offre d'emploi reçue, de se déplacer librement à l'intérieur du pays, d'y séjourner pour y exercer un emploi et de continuer à y séjourner par la suite sous certaines conditions.

RÉALISATIONS

À la fin de l'année 2017, d'après les données Eurostat, 3,8 % des citoyens de l'Union (17 millions de personnes ainsi que 1,4 million de navetteurs) résidaient ou travaillaient dans un État membre autre que celui dont ils étaient ressortissants, par rapport à 2,5 %



en 2007. Le taux de mobilité est plus élevé parmi les diplômés de l'enseignement supérieur.

A. Régime général actuel de la liberté de circulation

Le droit fondamental à la libre circulation des travailleurs figure dans différents règlements et directives depuis les années 60. Le règlement fondateur sur la libre circulation des travailleurs (règlement n° 1612/68) et la directive complémentaire relative à la suppression des restrictions de déplacement et au séjour (directive 68/360 du Conseil) ont été modernisés à plusieurs reprises. Les dispositions clés actuelles de l'Union européenne sont la directive 2004/38/CE sur le droit au déplacement et au séjour, le règlement n° 492/2011 relatif à la libre circulation des travailleurs et le règlement établissant une Autorité européenne du travail qui doit être publié au printemps 2019.

1. Droit de déplacement et de séjour des travailleurs

La directive 2004/38/CE introduit la citoyenneté de l'Union comme statut de base pour les ressortissants des États membres lorsqu'ils exercent leur droit à circuler et à séjourner librement sur le territoire de l'Union. Pendant les trois premiers mois, tout citoyen de l'Union a le droit de résider sur le territoire d'un autre État membre sans aucune condition ou formalité autre que la détention d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Pour des périodes plus longues, l'État membre d'accueil peut demander au citoyen de signaler sa présence sur son territoire dans un délai raisonnable et non discriminatoire.

Le droit des citoyens de l'Union de séjourner pendant plus de trois mois reste soumis à certaines conditions: pour ceux qui ne sont ni des salariés ni des indépendants, la condition est qu'ils disposent de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'État membre d'accueil, et d'une assurance maladie. Les étudiants et les personnes en passe d'achever leur formation professionnelle possèdent également le droit au séjour, tout comme les chômeurs (involontaires) qui sont inscrits en tant que demandeurs d'emploi.

Tout citoyen de l'Union acquiert le droit de séjour permanent dans l'État membre d'accueil après y avoir légalement résidé durant une période ininterrompue de cinq ans.

La directive a modernisé la notion de **regroupement familial** en élargissant la définition de «membre de la famille» (auparavant limitée au conjoint, aux descendants de moins de 21 ans ou à charge, et aux ascendants à charge), en y incluant les partenaires enregistrés, si la législation de l'État membre d'accueil considère que le partenariat enregistré est l'équivalent du mariage. Indépendamment de leur nationalité, les membres de la famille d'un travailleur ont le droit de séjourner dans le même pays.

2. Emploi

Le règlement n° 492/2011 établit les règles pour l'emploi, l'égalité de traitement et les familles des travailleurs. Tout ressortissant d'un État membre a le droit de rechercher un emploi dans un autre État membre, conformément à la réglementation pertinente applicable aux travailleurs nationaux. Les États membres ne sont pas autorisés à utiliser des pratiques discriminatoires, comme réserver les offres d'emploi à leurs



ressortissants ou exiger des compétences linguistiques qui ne sont ni raisonnables ni nécessaires pour l'offre d'emploi en question. De plus, un travailleur mobile a le droit de bénéficier, de la part des agences nationales pour l'emploi, de la même assistance qu'un ressortissant de l'État membre d'accueil, et a également le droit de séjourner dans le pays d'accueil assez longtemps pour y chercher du travail, présenter sa candidature et être recruté. Ce droit s'applique de la même manière à tous les travailleurs d'autres États membres, qu'ils soient travailleurs permanents, saisonniers, frontaliers ou qu'ils fournissent des services.

Cependant, ces règles ne s'appliquent pas aux travailleurs détachés, qui ne se prévalent pas à titre personnel de leurs droits à la libre circulation: ce sont les employeurs qui utilisent leur droit à la libre prestation de services afin d'envoyer des travailleurs à l'étranger à titre temporaire. Les travailleurs détachés sont couverts par la directive concernant le détachement de travailleurs [directive (UE) 2018/957 modifiant la directive 96/71/CE], qui prévoit les mêmes règles concernant la rémunération des travailleurs locaux dans le pays d'accueil et régit la période après laquelle le droit du travail du pays d'accueil sera de nouveau applicable (voir fiche [2.1.13](#)).

En ce qui concerne les conditions d'emploi et de travail sur le territoire de l'État membre d'accueil, les ressortissants d'un État membre travaillant sur le territoire d'un autre État membre bénéficient des mêmes avantages sociaux et fiscaux et du même accès au logement que les travailleurs nationaux. Par ailleurs, ils bénéficient de l'égalité de traitement en matière d'exercice des droits syndicaux.

Les règles de lutte contre la discrimination s'appliquent également aux enfants d'un travailleur mobile. Les États membres devraient encourager la scolarisation et la formation professionnelle de ces enfants afin de faciliter leur intégration.

Enfin, l'article 35 de la directive reconnaît expressément aux États membres le pouvoir de retirer tout droit conféré par la directive en cas d'**abus de droit ou de fraude**.

3. Jurisprudence sur la libre circulation des travailleurs

Depuis l'instauration de la citoyenneté de l'Union, la Cour de justice de l'Union européenne a affiné l'interprétation de la directive dans diverses jurisprudences portant sur la libre circulation des travailleurs. Une base de données en ligne spécifique de la Commission montre la jurisprudence dans ce domaine.

Pour ce qui est du séjour, les demandeurs d'emploi ont le droit de séjourner dans l'État membre d'accueil pendant plus de six mois (Cour de justice, affaire C-292/89, Antonissen) sans condition supplémentaire à remplir s'ils continuent à chercher un emploi dans ce même État membre et qu'ils ont une «réelle chance» d'en trouver un.

D'autres affaires portent sur l'accès aux prestations sociales. La Cour de justice a étendu l'accès aux citoyens de l'Union résidant dans un autre État membre (affaires C-184/99, Grzelczyk, et C-224/98, D'Hoop). Le statut de primo demandeur d'emploi a fait l'objet d'intenses discussions, étant donné qu'une personne dans cette situation n'a pas de statut de travailleur à conserver. Dans les affaires C-138/02, Collins, et C-22/08, Vatsouras, la Cour de justice a estimé que les citoyens de l'Union avaient le droit à l'égalité d'accès à une prestation de nature financière destinée à faciliter l'accès à l'emploi sur le marché du travail lorsqu'ils étaient demandeurs d'emploi; cette prestation



ne peut dès lors être considérée comme une prestation d'assistance sociale, l'accès à cette dernière étant exclue par la directive 2004/38/CE. Les États membres peuvent toutefois exiger l'existence d'un lien réel entre le demandeur d'emploi et le marché du travail de l'État membre en question.

B. Restrictions à la liberté de circulation

Le traité permet aux États membres de refuser à un ressortissant de l'Union l'entrée ou le séjour sur leur territoire pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces mesures doivent être fondées sur le comportement personnel de l'individu, devant représenter une menace suffisamment grave et actuelle pour les intérêts fondamentaux de l'État membre concerné. À cet égard, la directive 2004/38/CE prévoit toute une série de garanties procédurales.

Conformément à l'article 45, paragraphe 4, du traité FUE, la libre circulation des travailleurs ne s'applique pas aux emplois du secteur public, même si cette dérogation a été interprétée de manière très restrictive par la Cour de justice, selon laquelle seul l'accès aux postes impliquant l'exercice de l'autorité publique et la responsabilité de préservation de l'intérêt général de l'État peut être limité aux ressortissants de l'État membre (par exemple, la sécurité intérieure ou extérieure de l'État).

Pendant une période de transition après l'adhésion de nouveaux États membres, il est possible d'appliquer certaines conditions limitant la libre circulation des travailleurs depuis, vers et entre ces États membres. Il existe actuellement des périodes transitoires pour les ressortissants croates, lesquelles seront supprimées au plus tard en juillet 2020.

C. Mesures destinées à soutenir l'exercice de la liberté de circulation

L'Union européenne a consenti des efforts importants pour créer un environnement favorable à la mobilité des travailleurs, notamment:

- la réforme du système de reconnaissance de qualifications professionnelles menée dans d'autres États membres de l'Union européenne pour harmoniser et faciliter la procédure. Elle comprend la reconnaissance automatique de plusieurs professions dans le secteur de la santé et des architectes (directive 2013/55/UE modifiant la directive 2005/36/CE, voir fiche [2.1.6](#));
- la délivrance en 2016 d'une carte professionnelle européenne afin de tester la procédure de reconnaissance électronique pour des professions réglementées sélectionnées;
- la coordination des systèmes de sécurité sociale, y compris la portabilité de la protection sociale, par l'intermédiaire du règlement (CE) n° 883/2004 et du règlement d'application (CE) n° 987/2009, en cours de révision (voir fiche [2.3.4](#));
- une carte européenne d'assurance maladie (2004) comme preuve d'assurance conformément au règlement n° 883/2004 et une directive relative aux soins de santé transfrontaliers (directive 2011/24/UE). Une autre mesure, prévue pour le printemps 2018, est en attente: une proposition de la Commission visant à créer un numéro de sécurité sociale européen afin de faciliter les procédures



administratives pour les citoyens et la vérification du statut de leur assurance sociale;

- une amélioration de l'acquisition et de la préservation des droits à pension complémentaires (directive 2014/50/UE);
- l'obligation d'assurer des procédures judiciaires prévoyant des recours pour les travailleurs discriminés et de nommer des organismes chargés de promouvoir et d'assurer le suivi de l'égalité de traitement (directive 2014/54/UE).

Le règlement fondateur pour une nouvelle agence européenne, l'Autorité européenne du travail, entrera en vigueur au printemps 2019. Le principal objectif de cette agence est de garantir une meilleure mise en œuvre de la législation de l'Union concernant les travailleurs détachés et de fournir des services d'aide aux travailleurs mobiles et aux employeurs (EURES). Par le biais d'un site internet unique consacré à la libre circulation, elle propose des offres d'emploi et fournit des informations sur les conditions de vie et de travail dans les pays de l'Union ainsi que des informations sur les droits et obligations des travailleurs, employeurs et administrations nationales. Par ailleurs, elle soutient la coordination entre les États membres en ce qui concerne l'application transfrontière des dispositions, y compris les inspections communes et la médiation dans le but de résoudre les différends transfrontières. En outre, l'Autorité européenne du travail soutient la coordination des systèmes de sécurité sociale et la coopération entre les États membres dans la lutte contre le travail non déclaré. Elle contribue donc à une circulation équitable des travailleurs, qui fait partie du socle des droits sociaux.

Cette agence intègre ou absorbe différentes initiatives européennes existantes en matière de mobilité des travailleurs, en particulier le réseau européen de services de l'emploi (EURES) mis en place par la Commission en 1993 afin de remplir les obligations prévues dans le traité pour soutenir la libre circulation des travailleurs (article 46 du traité FUE). Ce réseau de coopération comprend la Commission, les services publics de l'emploi et les États membres de l'EEE et de l'UE — auxquels s'ajoute la Suisse — et d'autres organisations partenaires (voir fiche [2.3.3](#)). Par l'intermédiaire du règlement (UE) 2016/589 [modifiant le règlement (UE) n° 492/2011], EURES doit améliorer les outils en libre-service sur sa plateforme numérique de façon à permettre la correspondance automatique des demandeurs d'emploi et des possibilités d'emploi. Les États membres sont tenus de transférer des informations concernant toutes les offres d'emploi sur le portail européen de la mobilité de l'emploi, qui sera organisé par l'Autorité européenne du travail en coopération avec le portail numérique unique. Le financement d'EURES est assuré par le Fonds social européen.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le Parlement européen a toujours fait valoir que l'Union et ses États membres devaient coordonner leurs efforts afin de promouvoir la libre circulation des travailleurs.

Dans sa résolution du 16 janvier 2014 sur le respect du droit fondamental à la libre circulation dans l'Union, le Parlement rappelle que l'exercice du droit à la libre circulation pour des raisons professionnelles ne doit pas être associé à de prétendues



tentatives d'abus des systèmes de sécurité sociale et demande aux États membres de ne prendre aucune mesure susceptible de porter atteinte au droit à la libre circulation.

Le Parlement a soutenu la mise en place d'une Autorité européenne du travail (dans son rapport du 20 novembre 2018). Le Parlement a également préconisé la création d'un portail unique pour la libre circulation, ainsi que la possibilité que l'Autorité européenne du travail suggère des inspections communes de sa propre initiative. De plus, le Parlement a ajouté la coopération concernant le travail non déclaré à ses principales missions, ce qui garantit que la plateforme européenne qui lutte contre le travail non déclaré (fondée en 2016 avec un fort soutien du Parlement européen) continue ses activités.

Susanne Kraatz
05/2019

