

Janvier 2017

Coordination des systèmes de sécurité sociale

Règlement (CE) n° [883/2004](#) sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et règlement (CE) n° [987/2009](#) fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004

Cette note d'information fait partie d'une série d'«évaluations de la mise en œuvre» portant sur l'application, dans la pratique, de la législation en vigueur de l'Union européenne. Chacune de ces notes d'information traite d'une législation spécifique de l'Union qui est susceptible d'être modifiée ou révisée, conformément au programme de travail annuel de la Commission européenne. Ces «évaluations de la mise en œuvre» ont pour objectif de présenter un bref aperçu des documents publics concernant la mise en œuvre, l'application et l'efficacité de la législation de l'Union à ce jour, en s'appuyant sur les contributions existantes des institutions de l'Union et d'organisations extérieures. Ces textes aideront les commissions parlementaires dans leur travail d'examen des nouvelles propositions, une fois celles-ci déposées.

Commission du Parlement européen compétente au moment de l'adoption de la législation de l'Union:
Commission de l'emploi et des affaires sociales (EMPL)

Dates d'adoption de la législation initiale en séance plénière:

[20 avril 2004](#) [règlement (CE) n° 883/2004] et [22 avril 2009](#) [règlement (CE) n° 987/2009]

Entrée en vigueur de la législation initiale:

20 mai 2004 [article 91 du règlement (CE) n° 883/2004] et 1^{er} mai 2010 [article 97 du règlement (CE) n° 987/2009]

Date prévue pour la révision de la législation:

Conformément à l'article 87 bis du règlement (CE) n° 883/2004, la commission administrative était tenue d'évaluer, au plus tard le 29 juin 2014, l'application des dispositions de l'article 65 bis du règlement (CE) n° 883/2004 contenant des dispositions spéciales relatives aux travailleurs frontaliers non salariés en chômage complet et de présenter un rapport portant sur leur application. Sur la base de ce rapport, la Commission peut, s'il y a lieu, soumettre des propositions en vue de modifier lesdites dispositions. La liste figurant à l'annexe III du règlement aurait dû être revue, en s'appuyant sur le rapport de la Commission administrative, au plus tard le 31 octobre 2014. Ce rapport devait inclure une analyse d'impact [article 87, paragraphe 10 ter du règlement (CE) n° 883/2004].

Conformément à l'article 86, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 987/2009, la commission administrative aurait dû présenter un rapport comparatif sur les délais pour l'introduction et le paiement des créances et sur les règles de conversion des périodes exprimées dans des différentes unités avant la fin de l'année 2014. La commission administrative était également tenue de présenter un rapport évaluant l'application des chapitres I et III du titre IV du règlement, au plus tard le 1^{er} mai 2015.¹

Calendrier pour la modification de la législation:

Le 13 décembre 2016, la Commission européenne a présenté une proposition de règlement modifiant les règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009.

¹ Bien que la commission administrative présente à la Commission européenne ses rapports annuels d'activités, il semble que les rapports prévus par les règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 ne l'aient pas été. Toutefois, la commission administrative a adopté plusieurs décisions portant sur le contenu des rapports exigés par les règlements. Voir infra.

1. Contexte

La libre circulation des personnes nécessite une coordination efficace et efficiente de la sécurité sociale. Il est dans l'intérêt de toutes les parties que les règles de coordination de la sécurité sociale permettent «le plein exercice des droits des citoyens tout en rendant les exigences des États membres claires, gérables et efficaces».² L'Union européenne applique des règles communes servant à protéger les droits à la sécurité sociale des citoyens européens lors de leurs déplacements au sein de l'Europe.³ Les règles européennes en matière de coordination de la sécurité sociale ne remplacent pas les systèmes nationaux de sécurité sociale par un système européen unique, étant donné que les États membres décident de divers aspects liés à la sécurité sociale, tels que des bénéficiaires de leur système de sécurité sociale, du montant des prestations et des conditions d'octroi.⁴

Les règles européennes actuelles au titre des règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 confèrent aux États membres le pouvoir de décider des personnes susceptibles d'être assurées par leurs systèmes de sécurité sociale, des prestations accordées et de leurs conditions d'octroi. L'intention de modifier ces règlements a déjà été exprimée dans le [paquet «mobilité des travailleurs»](#). Ce paquet a été inclus dans le programme de travail de la Commission européenne pour les années 2015 et 2016. Outre la proposition visant à améliorer la coordination des systèmes de sécurité sociale, il comportait également une révision spécifique de la directive relative au détachement des travailleurs et une action en faveur de la mobilité des travailleurs.⁵ L'amélioration de la législation en matière de sécurité sociale est l'une des priorités de la [Joint Declaration on the EU's legislative priorities for 2017 \(déclaration commune](#) sur les priorités législatives de l'Union européenne pour 2017), signées par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne.

La présente évaluation de la mise en œuvre met l'accent sur l'expérience acquise et sur les derniers changements dans le domaine de la coordination de la sécurité sociale en tenant compte de la proposition⁶ faite par la Commission européenne en 2016. La période antérieure à 2015 et à la soumission de cette proposition était couverte par notre évaluation de la mise en œuvre précédente: [Coordination of social security systems](#) (Coordination des systèmes de sécurité sociale), publiée en janvier 2015.

Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale

- La commission administrative est composée d'un représentant gouvernemental de chacun des États membres [article 71 du règlement (CE) n° 883/2004].
- Elle traite des questions administratives et des questions d'interprétation découlant des dispositions des règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009.
- Elle facilite l'application uniforme du droit de l'Union européenne.- Elle favorise et développe également la coopération entre les États membres dans le domaine de la sécurité sociale.
- Elle peut faire des propositions à la Commission européenne au sujet de la coordination des systèmes de sécurité sociale.
- Elle adopte diverses [recommandations et décisions](#) dans le domaine de la sécurité sociale. Par exemple,

² Document de travail des services de la Commission (DTSC (2015) 460 final), p. 108.

³ Sont inclus l'UE-28, le Liechtenstein, la Norvège, l'Islande et la Suisse.

⁴ L'Union européenne et les États membres ont une compétence partagée dans le domaine de la politique sociale (voir l'article 4, paragraphe 2, point b) et l'article 151 du traité FUE). En outre, la [charte](#) des droits fondamentaux de l'Union européenne reconnaît le droit fondamental aux prestations de sécurité sociale pour toute personne résidant et se déplaçant légalement au sein de l'Union européenne (article 34, Sécurité sociale et aide sociale).

⁵ Dans ce contexte, voir Remáč M., [Posting of workers](#) (Détachement des travailleurs) et [European Employment Service](#) (Service européen de l'emploi), évaluation de la mise en œuvre, EPRS, Parlement européen, juin 2015.

⁶ Voir ci-après la proposition de règlement 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.

en 2013, la commission administrative a publié un «Guide [pratique sur la législation applicable dans l'Union européenne, \(UE\), dans l'Espace économique européen \(EEE\) et en Suisse](#)».

Règlement (CE) n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale

Le règlement (CE) n° 883/2004 fixe les règles protégeant les droits à la sécurité sociale des citoyens européens, et parfois aussi ceux des tiers, lorsqu'ils se déplacent en Europe. Le règlement couvre plusieurs branches de la sécurité sociale, y compris: les prestations de maladie, les prestations de maternité et de paternité assimilées, les prestations d'invalidité, les prestations de vieillesse, les prestations de survivant, les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, les allocations de décès, les prestations de chômage, les prestations de préretraite et les prestations familiales (article 3, paragraphe 1). En règle générale, dans son champ d'application, le règlement «se substitue à toute convention de sécurité sociale applicable entre les États membres.»⁷

Le règlement s'applique aux ressortissants de tous les États membres, aux ressortissants de l'Islande, de la Norvège, du Liechtenstein et de la Suisse et aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un État membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs États membres, y compris les membres de leur famille et leurs survivants (article 2, paragraphe 1). Le règlement s'applique également aux ressortissants de pays tiers, aux membres de leur famille et à leurs survivants qui résident légalement sur le territoire d'un État membre.⁸

Le règlement (CE) n° 883/2004 énonce des principes généraux portant sur les systèmes de sécurité sociale, y compris:

- **Le principe d'égalité de traitement (principe de non-discrimination)**, qui interdit toute discrimination directe et indirecte fondée sur la nationalité (article 4).
- **Le principe d'égalité de prestations, de revenus, de faits ou d'événements**, selon lequel le bénéfice de prestations de sécurité sociale ou d'autres revenus produit certains effets juridiques et des effets juridiques sont attribués à la survenance de certains faits ou événements, c'est-à-dire que les États membres tiennent compte des faits ou événements survenus dans tout autre État membre comme si ceux-ci étaient survenus sur leur propre territoire (article 5).
- **Le principe de la totalisation des périodes**, qui garantit que les périodes d'assurance, d'emploi, y compris d'activité non salariée ou de résidence accumulées dans l'un des États membres,⁹ doivent être comptabilisées et prises en compte dans le calcul des prestations et des droits dans un autre État membre (article 6).
- **Le principe de l'unicité de la législation applicable**, qui, en règle générale, exige que les personnes soient soumises à la législation d'un seul État membre (article 11, paragraphe 1). Dans la majorité des cas, il s'agit de l'État membre dans lequel ces personnes travaillent ou résident, sauf en cas d'exceptions prévues entre autres pour les fonctionnaires et les membres d'équipage d'un avion ou d'un navire (article 11, paragraphe 4).
- **Le principe de l'exportabilité**, qui précise que les personnes sont autorisées à «exporter» et à recevoir des prestations en espèces dans tout autre État membre (article 7).

Outre ces principes fondamentaux, le règlement comporte une règle générale interdisant le cumul de prestations de même nature se rapportant à une même période d'assurance obligatoire (article 10). Par ailleurs, le règlement contient des dispositions particulières applicables aux différentes catégories de prestations. Notre évaluation de la mise en œuvre de janvier 2015 se focalise sur ces dispositions.¹⁰

⁷ Tymowski J, [Coordination of social security systems](#) (Coordination des systèmes de sécurité sociale), évaluation de la mise en œuvre, EPRS, Parlement européen, janvier 2015, p. 2.

⁸ Article premier du [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. Cette disposition ne s'applique pas au Danemark ni au Royaume-Uni.

⁹ Sont inclus le Liechtenstein, la Norvège, l'Islande et la Suisse.

¹⁰ Ces dispositions particulières du règlement (CE) n° 883/2004 n'ont pas été modifiées depuis la publication de notre évaluation de la mise en œuvre de janvier 2015.

Règlement (CE) n° 987/2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004

Ce règlement d'application adopte des mesures de coordination destinées à garantir l'exercice effectif de la libre circulation des personnes. Il contient des dispositions concernant la coopération et l'échange de données entre les institutions des États membres et les personnes concernées. En outre, le règlement d'application traite de divers arrangements administratifs. Le règlement d'application contient également des règles de détermination de la législation applicable au titre du règlement (CE) n° 883/2004. Parallèlement, le règlement prévoit des dispositions particulières relatives aux diverses catégories de prestations dans son titre III.

Proposition de règlement 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 (13 décembre 2016)

L'exposé des motifs de la proposition souligne la nécessité de protéger les droits à la sécurité sociale des «Européens mobiles et des membres de leur famille». Il explique que la proposition fait partie du train de mesures sur la mobilité des travailleurs de la Commission européenne. Son objectif est la «poursuite du processus de modernisation du droit de l'Union en matière de coordination de la sécurité sociale énoncé dans les règlements (CE) n° 883/2004 et (CE) n° 987/2009, en facilitant encore l'exercice des droits des citoyens tout en garantissant la clarté juridique et une répartition juste et équitable de la charge financière entre les États membres mais aussi la simplicité administrative et l'applicabilité des règles»¹¹. La proposition entend répondre à une nouvelle réalité sociale et économique. L'exposé des motifs souligne le lien entre les règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 et la [directive 2004/38/CE](#) sur le droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres, principalement en ce qui concerne les limitations portant sur l'accès aux prestations sociales pour les citoyens de l'Union économiquement inactifs. Par ailleurs, la proposition tient compte de l'analyse émanant du [réseau trESS](#) (site disponible en anglais uniquement).¹² La proposition vise également à clarifier plusieurs questions en apportant des définitions à différents termes comme «prestations de soins de longue durée» ou «fraude». Outre la modification des dispositions actuelles, la proposition en introduit également de nouvelles, par exemple en ce qui concerne le versement des prestations de chômage aux travailleurs frontaliers ayant résidé en dehors de l'État membre compétent au cours de la dernière période de travail (nouvel article 65).

La proposition se focalise principalement sur les points suivants:

- Accès aux prestations sociales demandées par les migrants économiquement inactifs au sein de l'Union (citoyens européens mobiles).

La proposition vise à modifier le règlement conformément à la jurisprudence la plus récente de la Cour de justice européenne¹³ afin de préciser les circonstances permettant aux États membres de limiter l'accès à ces prestations sociales.

- Prestations de soins de longue durée.

La proposition comprend un nouveau chapitre distinct sur les prestations de soins de longue durée, actuellement inclus dans le chapitre 1 sur les prestations de maladie, de maternité et de paternité assimilées, qui les définit et les énumère.

- Prestations de chômage dans les cas transfrontaliers.

La proposition se concentre sur la totalisation des périodes d'assurance pour la création et/ou le maintien des droits aux prestations de chômage et la détermination de l'État membre responsable du versement de ces prestations.

¹¹ Exposé des motifs, p. 2.

¹² Le [réseau trESS](#) était un projet de formation et de suivi de la sécurité sociale en Europe. Entre 2007 et 2013, le réseau trESS a adopté plusieurs rapports couvrant diverses questions relatives aux régimes de sécurité sociale au sein de l'Union européenne. Il a adopté son dernier rapport en [2013](#) (disponible en anglais uniquement). En ce qui concerne les rapports et les analyses spécifiques adoptés par le réseau trESS, veuillez consulter notre évaluation de la mise en œuvre de 2015. Un nouveau réseau d'experts indépendants financé par la Commission européenne a été mis en place sur [la libre circulation des travailleurs et la coordination de la sécurité sociale](#) (FreSsco). FreSsco adopte différents rapports et organise des séminaires dans le domaine de la sécurité sociale et de la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union européenne. Voir infra.

¹³ Voir point 4 infra.

- Prestations familiales destinées à se substituer aux revenus pendant les périodes consacrées à l'éducation des enfants.

La proposition comprend de nouvelles dispositions relatives aux prestations familiales.

- **Plusieurs autres modifications substantielles et techniques**, comme la clarification des règles en cas de conflit concernant la législation applicable ou l'octroi de nouvelles compétences d'exécution à la Commission européenne.¹⁴

Document de travail des services de la Commission - Analyse d'impact: Initiative visant à réviser le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et son règlement d'application (CE) n° 987/2009 (13 décembre 2016)

L'analyse d'impact explique que les objectifs de la proposition comprennent la modernisation des règles de coordination de la sécurité sociale au sein de l'Union européenne, le renforcement de la sécurité juridique et la répartition juste et équitable de la charge financière entre les États membres.¹⁵ Elle cherche à instaurer un équilibre entre la responsabilité des États membres bénéficiaires des cotisations de sécurité sociale et l'obligation de verser les prestations.¹⁶

L'analyse d'impact et son résumé identifient plusieurs problèmes liés au système actuel de coordination des systèmes de sécurité sociale et soulignent la nécessité de les traiter. Les principaux problèmes sont identifiés dans le tableau suivant:

Domaine	Problème identifié
Prestations de soins de longue durée	- Manque de clarté pour les citoyens et les institutions; ¹⁷ - Manque de clarté dans le cadre juridique des prestations de soins de longue durée ¹⁸ . - Risque de perte de prestations ou de double paiement. ¹⁹
Prestations de chômage	- Application inégale des règles de la totalisation par les États membres. ²⁰ - Faible nombre de personnes bénéficiant du potentiel à l'exportation de leurs prestations de chômage. ²¹ - Problèmes liés aux règles de coordination relatives à l'octroi des prestations de chômage aux travailleurs transnationaux et transfrontaliers ²² . - Règles de remboursement insatisfaisantes et inadéquates. ²³
Prestations sociales	- Manque de clarté et de transparence concernant le droit à certaines prestations sociales. ²⁴
Prestations familiales	- L'absence de corrélation entre le montant des prestations exportées et les coûts supportés pour élever un enfant dans l'État de résidence de celui-ci est perçue comme injuste. ²⁵ - Risque que les règles anticumul réduisent les incitations faites à l'attention des deux parents pour qu'ils restent économiquement actifs et partagent les responsabilités dans l'éducation des enfants en attribuant des prestations «centrées sur les parents» sur la base des droits dérivés. ²⁶ - Retards dans le traitement des demandes de prestations familiales. ²⁷

Source: Analyse d'impact de la Commission, SWD(2016) 460

¹⁴ Pour de plus amples informations au sujet de la proposition, veuillez consulter la prochaine note d'information législative rédigée par l'Unité des politiques économiques de l'EPRS.

¹⁵ Pour de plus amples informations sur l'analyse d'impact (AI), y compris les avis du comité d'examen de la réglementation, veuillez vous reporter à la note d'information sur la première évaluation (à paraître) de l'Ex-Ante de l'Unité Évaluation de l'impact de l'EPRS.

¹⁶ Impact assessment (Analyse d'impact, disponible en anglais uniquement), p. 163.

¹⁷ *Ibid.*, p. 20.

¹⁸ *Ibid.*, p. 21.

¹⁹ *Ibid.*, p. 22.

²⁰ *Ibid.*, p. 42.

²¹ *Ibid.*, p. 67.

²² *Ibid.*, p. 80.

²³ *Ibid.*, p. 82.

²⁴ *Ibid.*, p. 105.

²⁵ *Ibid.*, p. 125.

²⁶ *Ibid.*, p. 127.

²⁷ *Ibid.*, p. 129.

2. Rapports, évaluations et études à l'échelle de l'Union européenne

Rapport analytique de la [Commission européenne 2014](#): Les notions d'obstacles et de discrimination dans le droit de l'Union sur la libre circulation des travailleurs (décembre 2014)

Ce rapport analytique examine le champ d'application personnel et matériel de l'article 45 du traité FUE qui traite de la libre circulation des travailleurs.²⁸ Le rapport donne un aperçu du cadre législatif et de l'abondante jurisprudence de la Cour. Bien que la liberté de circulation soit assez simple, le rapport note plusieurs incertitudes liées à cette liberté, comme la classification en tant que travailleur, la dimension hommes-femmes ou la situation du marché du travail. À cet égard, le rapport indique que l'article 45 s'applique à des règles directement ou indirectement discriminatoires, fondées sur la nationalité, qui entravent la capacité de circulation du travailleur ou font obstacle à l'accès au marché.²⁹ Le rapport met par ailleurs en évidence que, dans tous ces cas, la discrimination et les obstacles peuvent être principalement justifiés pour des motifs d'intérêt général ou par des dérogations de service public.³⁰

Rapport analytique de la [Commission européenne 2014](#): La relation entre la coordination de la sécurité sociale et le droit fiscal (avril 2015)

Ce rapport analytique examine deux types de mesures: les mesures de perception (cotisations de sécurité sociale et impôts) et les mesures d'octroi (prestations sociales et fiscales).³¹ Il analyse succinctement différents éléments de l'interaction entre la sécurité sociale et les impôts dans des situations transfrontalières. Le rapport indique que les situations différentes observées dans plusieurs États membres entraînent souvent des problèmes et des défis, principalement pour la personne transfrontalière active. Dans ce contexte, le rapport note des incertitudes découlant de l'absence de définitions claires et des situations juridiques complexes liées aux impôts sociaux spécialisés.³² Le rapport considère également que plusieurs modifications et amendements des dispositions législatives sont nécessaires. Il propose, par exemple, l'instauration d'une meilleure coopération entre les parties prenantes, l'apport de modifications législatives au règlement (CE) n° 883/2004 ou de changements fondamentaux, y compris «la synchronisation des compétences en matière de perception des impôts et des cotisations».³³

Rapport analytique de la [Commission européenne 2016](#): Le principe d'assimilation des faits (novembre 2016)

Le rapport met l'accent sur le principe juridique spécifique énoncé dans le règlement (CE) n° 883/2004, à savoir le principe d'assimilation des faits (principe d'égalité des faits).³⁴ Le rapport évalue également la relation entre ce principe et le principe de proportionnalité. Le rapport indique que l'assimilation des faits «étend le champ territorial de la législation de la sécurité sociale des États membres à des circonstances qui surviennent en dehors de cet État».³⁵ À cet égard, le rapport énonce que ce principe confère aux autorités nationales le pouvoir de déterminer les conditions d'octroi des prestations de sécurité sociale tout en exigeant l'égalité de traitement. Le rapport souligne que ce principe inclus dans le règlement (CE) n° 883/2004 est une codification de plusieurs orientations émanant de la jurisprudence de la Cour.³⁶ Malgré cette codification, le rapport relève que le principe général énoncé à l'article 5 du règlement est «articulé d'une manière générale», ce qui limite sa clarté.³⁷ En outre, il met l'accent sur certaines dispositions particulières du règlement (CE) n° 883/2004 qui comportent certains «aspects d'assimilation»,

²⁸ Ce rapport a été externalisé par la Commission européenne et réalisé par FreSsco en 2014.

²⁹ *Ibid.*, p. 29-30.

³⁰ *Ibid.*, p. 43-45.

³¹ Ce rapport a été externalisé par la Commission européenne et réalisé par FreSsco en 2014-2015.

³² *Ibid.*, p. 5-6. Les impôts spécialisés sont ceux dont les revenus doivent être utilisés à des fins spécifiques (par exemple, à des fins sociales ou environnementales).

³³ *Ibid.*

³⁴ Ce rapport a été externalisé par la Commission européenne et réalisé par FreSsco en 2016.

³⁵ *Ibid.*, p. 7.

³⁶ Pour un rappel de la jurisprudence de la Cour, veuillez vous reporter au tableau du rapport analytique, p. 17-20.

³⁷ *Ibid.*, p. 72.

comme l'article 13, paragraphe 5.³⁸ En raison de certaines «zones d'ombre» de l'article 5, le rapport suggère que toute évaluation fondée sur cet article ne puisse être menée qu'au cas par cas.³⁹

3. Position du Parlement européen/Questions des députés

3.1 Résolutions du Parlement européen

Résolution du Parlement européen du 24 novembre 2016 sur les nouvelles opportunités pour les petites entreprises de transport, y compris les modèles commerciaux collaboratifs

Le Parlement européen invite⁴⁰ la Commission à «publier des lignes directrices sur la manière dont la législation de l'Union s'applique aux différents types de modèles commerciaux collaboratifs afin de combler, le cas échéant, les lacunes réglementaires dans le domaine de l'emploi et de la sécurité sociale tout en respectant les compétences nationales» (point 30).

Au moment de la préparation de cette note d'information, la Commission européenne n'a pas encore réagi à cette résolution.

Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2016 sur le dumping social dans l'Union européenne

Le Parlement demande⁴¹ aux États membres d'améliorer leurs échanges d'informations en matière de sécurité sociale concernant les travailleurs détachés. En outre, le Parlement réitère son appel à la Commission européenne pour qu'elle examine l'intérêt éventuel de l'introduction d'une «carte européenne de sécurité sociale infalsifiable ou d'un autre document électronique à l'échelle de l'Union sur lequel pourraient être sauvegardées toutes les données nécessaires au contrôle du statut du porteur au regard de la sécurité sociale sur la base sa relation de travail» (point 14). Le Parlement souligne également les difficultés liées à la numérisation de l'économie et rappelle l'importance d'associer le développement de l'économie numérique et collaborative à la protection des travailleurs. Il note que des formes de travail plus flexibles pourraient conduire à des emplois moins réglementés, y compris au niveau de la sécurité sociale. Dans ce contexte, le Parlement souligne la nécessité pour les États membres d'adapter leur législation à l'«économie numérique et collaborative». Il demande également à la Commission et aux partenaires sociaux de «procéder sans délai à l'évaluation des dispositions législatives européennes applicables dans ce secteur et, si nécessaire, élaborer des propositions visant à réglementer l'économie numérique collaborative afin de garantir une concurrence loyale et une protection des droits des travailleurs» (point 39). Parallèlement, le Parlement note «la variation des niveaux de cotisations de sécurité sociale des employeurs et des salariés au sein des États membres.» Dans ce contexte, il demande à la Commission d'«évaluer l'impact économique et social de ces différences dans le cadre du marché unique» (point 47).

Au moment de la préparation de cette note d'information, la Commission européenne n'a pas encore réagi à cette résolution.

Résolution du Parlement européen du 13 septembre 2016 sur la mise en place de conditions sur le marché du travail favorisant l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée

Compte tenu des changements démographiques, comme l'augmentation de l'espérance de vie, la baisse des taux de natalité et l'évolution des structures familiales, le Parlement demande⁴² à la Commission et aux États membres de «mettre en place des politiques et des incitations positives pour soutenir le renouveau démographique, préserver les systèmes de sécurité sociale et promouvoir le bien-être et le développement des citoyens et de la société dans son ensemble» (point 3). En ce qui concerne les congés liés à la famille et à la prise en charge de proches, le Parlement invite les États membres à «introduire des "crédits de prise en charge" au moyen d'une législation en matière de sécurité sociale et de travail pour les femmes et les hommes, qui seront comptabilisés comme des périodes de travail pour la constitution des droits à pension,

³⁸ *Ibid.*, p. 63-71.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ P8_TA-PROV(2016)0455.

⁴¹ P8_TA(2016)0346.

⁴² P8_TA-PROV(2016)0338.

afin de protéger les personnes qui arrêtent de travailler pour s'occuper, de manière informelle et non rémunérée, d'une personne dépendante ou d'un membre de la famille» (point 34). Le Parlement invite également la Commission et les États membres à «garantir une sécurité sociale, une protection sociale et une rémunération en cas de congé de maladie afin de permettre un véritable équilibre entre vie professionnelle et vie privée» (point 58).

Au moment de la préparation de cette note d'information, la Commission européenne n'a pas encore réagi à cette résolution.

Résolution du Parlement européen du 14 janvier 2014 sur une protection sociale pour tous, y compris pour les travailleurs indépendants

Le Parlement invite⁴³ la Commission à «examiner la réglementation et à contrôler la mise en œuvre et la coordination des systèmes de sécurité sociale, le cas échéant, dans le respect du principe de subsidiarité» et estime que «tous les travailleurs migrants de l'Union devraient disposer de droits adéquats à la sécurité sociale et d'une couverture sociale adéquate lorsqu'ils travaillent dans un autre État membre» (point 20). En outre, le Parlement invite la Commission et les États membres à «assurer un juste équilibre entre la sécurité et la flexibilité sur le marché du travail» (point 21). Dans ce contexte, le Parlement appelle à la mise en œuvre globale des principes de flexicurité et à la lutte contre la segmentation du marché du travail, «en fournissant à la fois une couverture sociale adéquate aux personnes en période de transition ou travaillant dans le cadre de contrats de travail temporaire ou à temps partiel». Selon le Parlement, le fait de n'être pas parvenu à garantir la flexicurité risque de porter atteinte à la viabilité des systèmes de sécurité sociale et, par voie de conséquence, «d'hypothéquer les objectifs de la stratégie Europe 2020 relatifs au maintien et à l'augmentation des niveaux de l'emploi». Le Parlement invite également la Commission à examiner, du point de vue de l'Union européenne, la corrélation entre les changements survenus dans la législation du travail dans les États membres et la sécurité sociale des employés (point 22). Le Parlement encourage également l'échange d'informations entre les États membres et a invité la Commission à associer les partenaires sociaux à un «processus de développement et de modernisation sociale, et à développer le dialogue social au niveau de l'Union et au niveau national» (point 35).

La Commission européenne a réagi à cette résolution dans son document de [suivi](#) en avril 2014.⁴⁴ La Commission note que la coordination des systèmes de sécurité sociale «consiste à «connecter» une personne à un système de sécurité sociale quand cette personne déménage à l'intérieur de l'Union». Elle met l'accent sur l'égalité de traitement des ressortissants de l'Union européenne. Néanmoins, elle note que les États membres sont responsables de l'organisation et du financement de leurs propres systèmes de sécurité sociale. À cet égard, la Commission reconnaît la nécessité pour les États membres de coopérer entre eux et informe de son intention de modifier le règlement (CE) n° 883/2004 au printemps 2014⁴⁵ en réponse aux demandes qui lui ont été faites de procéder à la révision des règles relatives au chômage et aux prestations de soins de longue durée.

3.2 Questions écrites des députés

[Question écrite de Joëlle Mélin \(ENF, France\)](#), 1^{er} août 2016

La députée souhaite savoir si la Commission entend tirer les conséquences de l'arrêt rendu par la Cour de justice (la Cour) dans l'affaire C-308/2014 *Commission contre Royaume-Uni* et y conformer sa législation. La députée note que la Cour considère que «le conditionnement de l'octroi de prestations sociales par un droit de séjour n'était pas une discrimination prohibée».

[Réponse donnée par Marianne Thyssen au nom de la Commission](#), 28 septembre 2016

La commissaire reconnaît que l'arrêt rendu par la Cour apporte une clarification importante aux prestations de sécurité sociale. Elle note que cette décision confirme que les États membres jouissent d'une marge d'appréciation considérable et que l'arrêt est actuellement analysé par la Commission qui en tirera les conclusions appropriées.

⁴³ P7_TA-PROV(2014)0014.

⁴⁴ SP(2014)320.

⁴⁵ Aucune proposition n'a été présentée en ce sens au printemps 2014.

[Question écrite de Maria Arena \(S&D, Belgique\)](#), 6 juillet 2016

Compte tenu de la dernière jurisprudence de la Cour de justice, la députée demande si la Commission peut examiner en détail les conditions imposées par chaque État membre pour l'allocation de prestations de sécurité sociale aux Européens non nationaux.

[Réponse donnée par Marianne Thyssen au nom de la Commission](#), 16 septembre 2016

La commissaire indique que la jurisprudence récente de la Cour a «permis de clarifier l'équilibre entre la liberté fondamentale des citoyens européens de circuler et de résider librement dans un autre État membre et l'intérêt public des États membres d'accueil à protéger leurs finances publiques». La commissaire rappelle également que dans l'affaire C-308/14, la Cour estime que les États membres ont le droit de soumettre l'accès des citoyens européens n'exerçant pas d'activité économique au système de sécurité sociale de l'État membre d'accueil à certaines conditions.

[Question écrite de Sergio Gutiérrez Prieto \(S&D, Espagne\)](#), 14 octobre 2016

La question du député est posée en réaction à un projet de loi approuvé par le gouvernement allemand imposant aux citoyens au chômage provenant d'autres pays de l'Union européenne et n'ayant pas versé de cotisations de sécurité sociale en Allemagne d'y avoir résidé au minimum cinq ans avant de pouvoir bénéficier de certaines formes d'assistance sociale disponibles pour les ressortissants allemands. Selon le député, cela va à l'encontre des principes énoncés dans la législation de l'Union. Il demande si la Commission considère que ce projet de loi allemand viole le droit de l'Union et si elle a l'intention de lancer une enquête afin de déterminer si une procédure d'infraction doit être ouverte.

[Réponse donnée par Marianne Thyssen au nom de la Commission](#), 22 novembre 2016

La commissaire répond que la Commission a pris note de cette proposition et que, une fois adoptée, elle évaluerait sa compatibilité avec le droit de l'Union et la jurisprudence de la Cour.⁴⁶

4. Cour de justice de l'Union européenne

À plusieurs reprises, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu à des questions préjudicielles posées par des systèmes judiciaires nationaux et a fourni des interprétations concernant plusieurs principes du règlement (CE) n° 883/2004 et d'autres actes juridiques pertinents de l'Union.⁴⁷ Par exemple, dans l'affaire [C-140/12 Brey](#), la Cour examine la relation entre le règlement (CE) n° 883//2004 et la directive 2004/38 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. Elle relève que «le règlement n° 883/2004 n'organise pas un régime commun de sécurité sociale, mais laisse subsister des régimes nationaux distincts et a pour unique objet d'assurer une coordination entre ces derniers.»⁴⁸ La Cour estime également que l'octroi de prestations de sécurité sociale aux citoyens de l'Union économiquement non actifs peut être soumis, en principe, aux conditions nécessaires «pour bénéficier d'un droit de séjour légal de plus de trois mois sur le territoire» de l'État membre d'accueil, ce qui signifie que ces citoyens peuvent être contraints de remplir les conditions permettant de pouvoir légalement résider dans l'État membre d'accueil.⁴⁹

Par ailleurs, dans l'affaire [C-333/13 Dano](#), la Cour précise qu'un État membre doit avoir la possibilité de «refuser l'octroi de prestations sociales à des citoyens de l'Union économiquement inactifs qui exercent leur liberté de circulation dans le seul but d'obtenir le bénéfice de l'aide sociale d'un autre État membre

⁴⁶ Outre les questions susmentionnées, des députés ont également posé plusieurs questions concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale (par exemple, [E-007968-16](#), [E-007577-16](#), [E-006140-16](#), [E-002060-16](#), [E-001303-16](#)) ou différentes prestations et les conditions qui y sont attachées (par exemple, [E-008577-16](#), [E-008378-16](#), [E-008229-16](#), [E-005766-16](#)).

⁴⁷ Outre les affaires citées en référence dans la présente note d'information, veuillez également vous reporter à l'affaire [C-67/14 Alimanovic](#), relative aux prestations de sécurité sociale, à l'affaire [C-299/14 Nieto](#), relative à l'assistance sociale ou encore à l'affaire [C-453/14 Knauer](#), dans laquelle la Cour examine la notion de «prestations équitables».

⁴⁸ Affaire [C-140/12 Brey](#), arrêt du 19 septembre 2013 point 43.

⁴⁹ *Ibid.*, point 44.

alors même qu'ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour prétendre au bénéfice d'un droit de séjour»⁵⁰. Ce principe a été repris dans l'arrêt rendu dans l'affaire [C-308/14](#) *Commission contre Royaume-Uni* dans lequel la Cour juge que les États membres ont le pouvoir de subordonner l'octroi de prestations sociales aux citoyens de l'Union économiquement non actifs «à la condition de fond que ceux-ci répondent aux exigences requises pour disposer d'un droit de séjour légal dans l'État membre d'accueil».⁵¹ Par cette action, selon la Cour, l'État membre «commet une discrimination indirecte».⁵² Toutefois, «une telle discrimination indirecte doit être propre à garantir la réalisation d'un objectif légitime et ne saurait aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif». L'un de ces objectifs légitimes comprend également «la nécessité de protéger les finances de l'État membre d'accueil».⁵³

5. Comité économique et social européen

Dans son [avis](#) d'avril 2016 sur une mobilité des travailleurs plus équitable au sein de l'Union Européenne, le Comité économique et social européen (CESE) encourage la «simplification des règles de coordination des systèmes de sécurité sociale et la coopération entre les États membres pour sa mise en œuvre.» Dans ce contexte, le CESE demande une révision du règlement (CE) n° 883/2004 afin de «respecter le principe d'égalité de traitement des travailleurs mobiles» (point 1.10). À cet égard, le CESE déclare que «le cadre législatif doit être adapté à l'évolution de la réalité du monde du travail, aux nouvelles formes d'emploi et en particulier aux nouvelles formes de mobilité» (point 4.5.5). En outre, il soutient que la «garantie de portabilité des droits sociaux des travailleurs mobiles est également un élément indispensable à une mobilité équitable» (point 4.5.2). Dans son [avis](#) de mars 2016 sur la communication de la commission «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», le CESE appelle de ses vœux une «meilleure coordination entre les systèmes de sécurité sociale, par la mise en place d'organismes de sécurité sociale dont les fonctions sont reconnues au niveau européen» (point 1.3). Dans son [avis](#) de juin 2014 sur la proposition de règlement relatif à un réseau européen des services de l'emploi, le CESE invite également la Commission européenne «à présenter un paquet législatif adéquat pour améliorer la coordination des systèmes de sécurité sociale et la reconnaissance et le transfert des droits acquis par les employés» (point 1.12).⁵⁴

6. Consultation publique organisée par la Commission européenne

Entre décembre 2012 et mars 2013, la Commission a procédé à une [consultation publique](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=fr&consultId=16&visib=0&furtherConsult=yessur) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=333&langId=fr&consultId=16&visib=0&furtherConsult=yessur> sur la révision des dispositions de l'Union sur la coordination des prestations de soins de longue durée et des prestations de chômage. Selon son [résumé](#), la consultation a collecté des avis et des idées sur les obstacles dans le domaine de la coordination des prestations de chômage et de soins de longue durée pour les personnes qui sont dans une situation transfrontalière et témoigne de la diversité des avis des citoyens et des différentes parties prenantes.⁵⁵

⁵⁰ Affaire [C-333/13](#) *Dano*, arrêt du 11 novembre 2014, point 78.

⁵¹ Affaire [C-308/14](#) *Commission contre Royaume-Uni*, arrêt du 14 juin 2016, points 68 et 75.

⁵² *Ibid.*, point 76.

⁵³ *Ibid.*, points 79 et 80.

⁵⁴ Cette section ne reprend que les avis les plus pertinents du CESE concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale. Pour plus d'exemples, veuillez consulter la liste suivante (disponible en anglais uniquement): [EESC document list](#).

⁵⁵ *Ibid.*, p. 31.

Prestations de chômage	Réponses des citoyens (179 réponses)	Réponses des organismes (81 réponses)
État membre compétent pour l'octroi des prestations de chômage:		
a) dépend du droit d'option des travailleurs mobiles	49 % des réponses	37 % des réponses
b) est le pays de dernière activité	40 % des réponses	46 % des réponses
L'exportation des bénéficiaires est possible:		
a) jusqu'à l'expiration des droits de la personne	59 % des réponses	33 % des réponses
b) pendant une durée de 3 mois, avec une possibilité de prorogation de 6 mois au maximum	24 % des réponses	47 % des réponses
Prestations de soins de longue durée	Réponses des citoyens (127 réponses)	Réponses des organismes (45 réponses)
Les personnes doivent être traitées de manière égale dans les États membres dans lesquels elles sont assurées et ne doivent pas subir une réduction de leurs prestations de soins si elles se rendent dans un autre État membre	39 % des réponses	20 % des réponses
Les personnes doivent continuer à recevoir les mêmes prestations qu'à l'heure actuelle	18 % des réponses	36 % des réponses
Les personnes doivent être traitées de manière égale dans l'État membre dans lequel elles vivent et y recevoir les prestations de soins	20 % des réponses	22 % des réponses

Source: Résumé de la consultation publique organisée par la Commission européenne (2013)

Les citoyens interrogés soulignent plusieurs problèmes comme le manque de communication des autorités nationales, les retards dans les décisions portant sur les droits et dans le paiement des prestations ou le sentiment de discrimination fondée sur la nationalité.⁵⁶ Les organismes notent la nécessité d'une meilleure coordination ainsi que d'une meilleure communication entre les États membres, pour clarifier les règles de détermination du pays en charge de l'octroi et du paiement des prestations et pour sensibiliser les institutions sur les droits des travailleurs migrants.⁵⁷

Entre juillet et octobre 2015, la Commission européenne a procédé à une autre [consultation publique](#) sur la coordination des systèmes de sécurité sociale dans l'Union européenne. Cette consultation a contribué à la révision des règlements (CE) n° 883/2004 et n° 987/2009 et a permis de collecter des données sur le fonctionnement des règles de l'UE pour la coordination des prestations familiales, des prestations de chômage et des règles applicables aux travailleurs salariés et non salariés.

Prestations familiales	Réponses des citoyens (122 réponses)	Réponses des organismes (87 réponses)
Satisfaction à l'égard des règles en vigueur	37 % des réponses	51 % des réponses
Nécessité d'améliorer l'application des règles dans la pratique	60 % des réponses	64 % des réponses
Amélioration de l'explication des règles dans la pratique	62 % des réponses	79 % des réponses
Prestations de chômage	Réponses des citoyens (127 réponses)	Réponses des organismes (87 réponses)
Satisfaction à l'égard des règles en vigueur	31 % des réponses	45 % des réponses
Nécessité d'améliorer l'application des règles dans la pratique	54 % des réponses	75 % des réponses
Amélioration de l'explication des règles dans la pratique	54 % des réponses	78 % des réponses

Source: Résumé de la consultation publique organisée par la Commission européenne (2015)

⁵⁶ *Ibid.*, p. 31 et p. 38.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 23-25 et p. 46.

Le [résumé](#) (disponible en anglais uniquement) de la consultation publique montre qu'en ce qui concerne les prestations familiales, les répondants formulent des suggestions relatives par exemple à l'amélioration de la communication entre les autorités nationales, au renforcement de la clarté et de la simplicité des dispositions légales et à l'introduction d'un numéro unique de sécurité sociale européen.⁵⁸ Les personnes interrogées formulent également des suggestions sur les règles relatives au chômage, comme l'harmonisation ou l'unification des systèmes de sécurité sociale européens, le droit de choisir le lieu de demande des prestations de chômage ou une extension du potentiel à l'exportation de ces prestations.⁵⁹

7. Pétitions présentées au Parlement européen

De nombreuses pétitions portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale et des prestations spécifiques ont été présentées au Parlement européen. Par exemple, la pétition n° [46/2014](#), dans laquelle une citoyenne fait une demande de couverture sociale pour ses parents à la suite de leur déménagement en Espagne. La pétition n° [2295/2014](#) a été déposée au sujet des prestations familiales pour un enfant étudiant dans un autre État membre. Dans la pétition n° [972/2014](#), les pétitionnaires affirment être victimes de discrimination en matière de prestations familiales, de la part des autorités de l'État membre dans lequel ils vivent. Dans la pétition n° [956/2014](#), le pétitionnaire fait valoir son droit au transfert de sa pension dans un autre État membre.⁶⁰

8. Parties prenantes

La Confédération européenne des syndicats (CES) indique, dans un [communiqué de presse](#) de décembre 2016, que malgré les propositions positives de la Commission, les «travailleurs et leurs familles ne doivent pas être pénalisés du fait de travailler dans un autre pays de l'UE, [car] les travailleurs qui paient leurs cotisations ont des droits qui doivent être respectés». La CES note que le paquet ne traite pas des «travailleurs des régions frontalières d'Europe travaillant dans un pays et vivant dans un autre». Le représentant des fédérations nationales d'entreprises, BUSSINESSEUROPE, appelle dans sa [déclaration de 2015 sur la mobilité des travailleurs \(disponible en anglais uniquement\)](#) à réviser la législation de la sécurité sociale. Dans ce contexte, BUSSINESSEUROPE affirme que l'amélioration de la coordination de la sécurité sociale peut «contribuer à encourager la mobilité au sein de l'Union européenne et à améliorer son acceptation politique [...] si une révision des règlements est opérée en vue de les adapter à l'évolution de la situation, d'en éliminer les lacunes et de les mettre en œuvre et de les interpréter de manière correcte». Les fédérations demandent également une meilleure coopération entre les autorités des États membres dans ce domaine, qui doivent tenir compte, lors de l'évaluation des dossiers individuels pour l'octroi des prestations, du travail et de la rémunération perçue dans d'autres États membres.

9. Conclusions

Le système complexe de règles de l'Union européenne en matière de coordination de la sécurité sociale doit répondre aux différentes problématiques et composer avec les circonstances nationales. Parmi les difficultés rencontrées figurent par exemple: une application inégale et inadéquate, un manque de transparence et un manque de compréhension des règles existantes et une incertitude quant à la situation des travailleurs transfrontaliers et aux prestations qui leur sont applicables. La dernière jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne qui clarifie plusieurs règles importantes applicables à la relation entre les États membres et l'octroi de prestations aux citoyens de l'Union représente encore un autre défi à relever.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁰ Plusieurs autres pétitions sont également en rapport avec les systèmes de sécurité sociale et les prestations sociales, comme la pétition n° [0071/2015](#) sur le fonctionnement des administrations allemandes chargées des prestations sociales ou la pétition n° [0594/2015](#) concernant la reconnaissance, par les services roumains, de cinq années de travail en Roumanie.

La Parlement européen a demandé à plusieurs reprises à la Commission européenne de mettre à jour la législation actuelle sur la coordination des systèmes de sécurité sociale afin d'apporter une solution à ces problèmes. De même, le Comité économique et social européen a recommandé de mettre à jour la législation actuelle. En outre, les représentants de différents groupes de parties prenantes ont formulé des demandes similaires.

En décembre 2016, la Commission européenne a présenté une proposition très attendue modifiant le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 concernant la coordination des systèmes de sécurité sociale. Cette proposition se concentre sur les changements liés à un large éventail de questions et de prestations, principalement les prestations de soins de longue durée, les prestations de chômage, les prestations sociales et les prestations familiales. Cette proposition offre la possibilité d'apporter des améliorations aux règles actuellement en vigueur.

10. Autres sources de référence

Scholz, N., Milotay, N., Eatock, D., Parry, M., et Dobрева, A., [Public expectations and EU policies - Health and social security](#) (Attentes du public et politiques de l'Union – Santé et sécurité sociale, disponible en anglais uniquement), EPRS, Parlement européen, juillet 2016

Karakas, C., [Basic income: Arguments, evidence, prospects](#) (Revenu de base: arguments, preuves et perspectives, disponible en anglais uniquement), EPRS, Parlement européen, septembre 2016

Kiss, M., [La coopération européenne pour lutter contre le travail non déclaré](#), EPRS, Parlement européen, février 2016

Kiss, M., [Plateforme européenne visant à lutter contre le travail non déclaré](#), EPRS, Parlement européen, février 2016

[Couverture de la sécurité sociale dans les États membres de l'Union autres que l'État d'origine](#), fiche technique, Parlement européen, décembre 2016

European Commission [factsheet](#) on social security coordination of unemployment benefits, 2016 (Fiche d'information de la Commission européenne sur la coordination de la sécurité sociale en ce qui concerne les prestations de chômage, disponible en anglais uniquement)

Pour contacter l'Unité Cycle politique, veuillez envoyer un courrier électronique à l'adresse suivante: EPRS-PolicyCycle@ep.europa.eu

Manuscrit achevé en janvier 2017. Bruxelles, © Union européenne, 2017.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (intranet)